

Sonderbericht

Stützung der Einkommen von Landwirten: Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten?



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-Mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4059-0	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/552727	QJ-AB-16-001-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-3999-0	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/105575	QJ-AB-16-001-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4052-1	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/00330	QJ-AB-16-001-DE-E

© Europäische Union, 2016

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Die Abbildung auf S. 12 wird mit freundlicher Genehmigung der OECD wiedergegeben.

©OECD (2003), *Farm Household Income: Issues and Policy Responses*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264099678-en>

Sonderbericht**Stützung der Einkommen
von Landwirten: Ist das
Leistungsmessungssystem
der Kommission gut
konzipiert und basiert es
auf soliden Daten?**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Zuständig für die Durchführung dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war Prüfungskammer I (spezialisiert auf den Ausgabenbereich Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) unter Vorsitz von Augustyn Kubik, Mitglied des Hofes. Die Prüfung stand unter der Leitung von Rasa Budbergytė, Mitglied des Hofes. Frau Budbergytė wurde unterstützt von Tomas Mackevičius, Kabinettschef, und Maura McElhinney, Attachée im Kabinett; Helder Faria Viegas, leitender Manager; Sven Kölling und Blanka Happach, Kernteam, sowie Ramona Bortnowschi, Els Brems, Antonio Caruda Ruiz, Vincent Ly-Sunnaram, Ioannis Papadakis, Maciej Szymura und Bertrand Tanguy, Prüferinnen und Prüfer.



Von links nach rechts: B. Happach, T. Mackevičius, S. Kölling, R. Budbergytė, H. Faria Viegas.

Ziffer

Abkürzungen

Glossar

I-X Zusammenfassung

1-17 Einleitung

1-2 **Allgemeine Ziele der GAP und der Reform von 2013 in Bezug auf die Einkommen von Landwirten**

3-5 **Die Ziele von aus dem EGFL finanzierten Maßnahmen in Bezug auf die Einkommen von Landwirten**

6 **Einkommen von Landwirten, Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte und Lebensstandard**

7-11 **Die Datenquellen der Kommission für die Einkommen in der Landwirtschaft**

12-15 **Messung der Leistung von GAP-Maßnahmen in Bezug auf landwirtschaftliches Einkommen**

16-17 **Frühere Prüfungen des Hofes**

18-24 Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

25-87 Bemerkungen

25-51 **Die Kommission hat noch keine umfassende Datenreihe zur Bewertung der Leistung von GAP-Maßnahmen in Bezug auf die Einkommen von Landwirten festgelegt**

26-32 **Der Kommission fehlt es noch immer an Informationen über die Einkommen von Landwirten auf EU-Ebene**

33-39 **Die LGR ist ein wichtiges Instrument zur Überwachung der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft, sie eignet sich jedoch nur begrenzt zur Bewertung von GAP-Maßnahmen**

40-51 **Das INLB ist eine fest etablierte Quelle von einkommens- und geschäftsbezogenen Informationen über gewerbliche landwirtschaftliche Betriebe, allerdings ist es nur begrenzt aussagekräftig**

- 52-76 **Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben nicht immer sichergestellt, dass die verfügbaren Daten zu den Einkommen von Landwirten von angemessener Qualität sind**
- 54-58 Es gab Schwachstellen bei der Verwaltung der LGR durch die Kommission ...
- 59-76 ... und in einigen Mitgliedstaaten gab es Schwachstellen bei der Durchführung des INLB
- 77-87 **Einschränkungen bei den verfügbaren Daten, vage Ziele bestimmter GAP-Maßnahmen und Schwachstellen bei Leistungsindikatoren haben Auswirkungen auf die Fähigkeit der Kommission, das Erreichte nachzuweisen**
- 79-82 Direktzahlungen dienen zahlreichen Zielen, deren Verwirklichung schwer zu messen ist ...
- 83-87 ... und GAP-Leistungsindikatoren bezüglich der Einkommen von Landwirten können nicht eindeutig mit Maßnahmen und der tatsächlichen Verwirklichung der Ziele in Verbindung gebracht werden

88-100 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- Anhang I – Optionen der Mitgliedstaaten für die Umsetzung von EU-Direktzahlungen**
- Anhang II – Berechnung des landwirtschaftlichen Einkommens wie im Rahmen der LGR definiert**
- Anhang III – Berechnung des Einkommens im Rahmen des INLB**
- Anhang IV – Leistungsindikatoren der Kommission zur Bewertung der GAP**
- Anhang V – Für europäische Statistiken geltende Qualitätskriterien**

Antworten der Kommission

AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

EGFL: Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft

ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

EU-SILC: *European Union statistics on income and living conditions* (EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen)

GAP: Gemeinsame Agrarpolitik

INLB: Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen

LGR: Landwirtschaftliche Gesamtrechnung

OECD: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Abschreibung: Wertminderung eines Vermögensgegenstands aufgrund von Alterung oder Gebrauch.

Betriebliche Nettowertschöpfung: Indikator des INLB, der den Gesamtproduktionswert eines landwirtschaftlichen Betriebs zuzüglich Direktzahlungen abzüglich Vorleistungen und Abschreibungen beschreibt. Dies ist der Betrag, der zur Zahlung für alle festen Produktionsfaktoren eines landwirtschaftlichen Betriebs (Grund und Boden, Arbeit und Kapital) zur Verfügung steht.

Bewertung: Regelmäßige Erhebung und Analyse von Nachweisen, um Schlussfolgerungen zur Wirksamkeit und Effizienz von „Maßnahmen“ zu ziehen. Maßnahmen werden auf der Grundlage von Ergebnissen und Auswirkungen auf Ebene der Adressaten der Politik beurteilt.

Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte: Einkommen von Haushalten aus einer selbstständigen Tätigkeit in der Landwirtschaft und aus außerlandwirtschaftlichen Tätigkeiten. Die Landwirtschaft ist möglicherweise nicht die Haupteinkommensquelle.

Entkoppelung: Prozess der Trennung direkter Beihilfezahlungen von der landwirtschaftlichen Erzeugung.

Faktoreinkommen in der Landwirtschaft: Einkommen aus den zur landwirtschaftlichen Erzeugung eingesetzten Faktoren (Grund und Boden, Arbeit und Kapital). Es wird berechnet, indem vom Wert der landwirtschaftlichen Erzeugung zu Herstellungspreisen der Wert der Vorleistungen, der Abschreibungen (Wertminderung der Vermögensgüter) und der Gütersteuern abgezogen und der Wert der (sonstigen) Subventionen hinzugerechnet wird. Darunter fällt in der Regel nicht das Einkommen aus anderen Quellen (nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten, Löhne oder Gehälter, Sozialleistungen, Vermögenseinkommen).

Familienbetriebseinkommen: Indikator des INLB, der das aus der Landwirtschaft bezogene Einkommen in Betrieben mit unbezahlt mithelfenden Familienangehörigen, d. h. dem Landwirt/der Landwirtin und seiner/ihrer Familie, beschreibt.

Indikator: Eine messbare Variable, die nützliche Informationen liefert, welche bei der Beurteilung der Frage helfen, inwieweit ein Ziel erreicht wurde.

INLB: Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen, ein Instrument zur Bewertung des Einkommens und der Geschäftstätigkeiten gewerblicher landwirtschaftlicher Betriebe und der Auswirkungen auf die Gemeinsame Agrarpolitik. Es basiert auf den Buchhaltungsdaten einer Stichprobe von über 80 000 landwirtschaftlichen Betrieben in allen Mitgliedstaaten der EU.

Intervention (öffentlich): Ein „Vorhaben“, eine „Maßnahme“, ein Programm oder Projekt, das/die von einer öffentlichen Behörde ausgeführt oder finanziert wird.

Landwirt: Eine Person, deren Betrieb sich auf dem Gebiet der EU befindet und die eine unabhängige landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt.

Landwirtschaftlicher Betrieb: Einheit mit einer einheitlichen Betriebsführung, die landwirtschaftliche Tätigkeiten im Gebiet der EU entweder als Haupttätigkeit oder als Nebentätigkeit ausübt. Ein Landwirt kann mehrere landwirtschaftliche Betriebe haben.

Landwirtschaftlicher Unternehmensgewinn: Durch landwirtschaftliche Tätigkeiten erwirtschaftetes Einkommen nach Abzug der Kosten für die Beschäftigung von Arbeitskräften, der Zinszahlungen für Kredite und der Pachten für Grund und Boden. Es kann zur Entlohnung der zum Betrieb gehörenden eigenen Produktionsfaktoren (eigene Arbeit, eigenes Kapital und eigener Grund und Boden) verwendet werden.

LGR: Landwirtschaftliche Gesamtrechnung, ein grundlegendes Instrument zur Analyse der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft eines Landes. Sie ist ein Satellitenkonto der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Netto-Betriebseinkommen: Indikator des INLB, der den Betrag beschreibt, welcher zur Entlohnung der eigenen Produktionsfaktoren des Betriebs zur Verfügung steht. Es wird berechnet, indem vom Betriebsinhaber gezahlte Löhne, Pachten und Zinsen von der betrieblichen Nettowertschöpfung abgezogen werden.

Reform von 2003: GAP-Reform, mit der die Entkoppelung der Direktbeihilfen von der landwirtschaftlichen Erzeugung eingeführt und Zahlungen an die Einhaltung grundlegender Standards in Bezug auf die Erhaltung von Flächen, Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit sowie Tierschutz geknüpft wurden (bekannt als Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen oder Cross-Compliance).

Reform von 2013: GAP-Reform für den Zeitraum 2014-2020. Sie zielt darauf ab, eine ausgewogenere Verteilung der verfügbaren Unterstützung zu erreichen und Landwirte über eine spezifische „Ökologisierungszahlung“ für nachhaltige landwirtschaftliche Methoden zu belohnen. Außerdem zielt diese Reform auf die Verbesserung der Marktorientierung der EU-Landwirtschaft bei gleichzeitiger Bereitstellung eines Sicherheitsnetzes zum Schutz der Landwirte vor externen Unsicherheiten sowie auf die weitere Unterstützung der ländlichen Entwicklung in den Mitgliedstaaten ab.

Satellitenkonten: Auf der Grundlage der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen entworfene Konten zur Bereitstellung ergänzender Informationen und Konzepte, welche an die besondere Eigenart eines Wirtschaftssektors, z. B. der Landwirtschaft, angepasst sind.

Standardoutput: Geldwert der Bruttoerzeugung landwirtschaftlicher Betriebe zu Ab-Hof-Preisen. Der Standardwert wird auf der Grundlage der durchschnittlichen Situation in einer bestimmten Region ermittelt.

Überwachung: Regelmäßige Untersuchung der Ressourcen, Outputs und Ergebnisse von „Interventionen“.

Verfügbares Einkommen eines landwirtschaftlichen Haushalts: Gesamteinkommen aus allen Quellen abzüglich Steuern und Pflichtbeiträgen zur Sozialversicherung.

Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen liefern Informationen über die Struktur der Wirtschaft und die Entwicklung der Wirtschaftslage in jedem Mitgliedstaat.

Vorleistungen: Wert der im Laufe eines Produktionsprozesses verbrauchten Waren und Dienstleistungen (ohne Berücksichtigung von Abschreibungen).

I
Die Einkommen und der Lebensstandard von Landwirten sind ein besonderer Schwerpunkt des Vertrags und der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von 2013. Fast ein Drittel des EU-Haushalts ist noch immer direkt oder indirekt dafür vorgesehen, die Einkommen von Landwirten zu stützen und somit einen Beitrag zur Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte zu leisten.

II
Der neue Rahmen für die Überwachung und Bewertung der GAP sieht vor, dass die Kommission die kombinierten Auswirkungen von GAP-Maßnahmen in Bezug auf die genannten Ziele bewertet. Dies erfordert nicht nur klar definierte Ziele, Vorgaben und Indikatoren, sondern auch ausreichende und hochwertige statistische Informationen über die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft und die Einkommen von Landwirten.

III
In diesem Bericht wird bewertet, ob die Leistungsmessung der Kommission in Bezug auf die Einkommen von Landwirten gut konzipiert ist und auf soliden Daten basiert. Der Hof hat untersucht, ob die Kommission die erforderlichen statistischen Daten eindeutig ermittelt hat, ob diese Daten von angemessener Qualität waren und ob die Kommission relevante Indikatoren definiert hat.

IV
Der Hof kommt zu dem Schluss, dass das System der Kommission zur Messung der Leistung der GAP in Bezug auf die Einkommen von Landwirten nicht gut genug konzipiert ist und dass die Quantität und Qualität der statistischen Daten, die zur Analyse der Einkommen von Landwirten verwendet werden, erheblich eingeschränkt sind.

V
Die Kommission hat die statistischen Daten, die zur effektiven Bewertung der Leistung von GAP-Maßnahmen zur Stützung der Einkommen von Landwirten notwendig sind, nicht eindeutig ermittelt. Zum verfügbaren Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte stehen keine repräsentativen Daten zur Verfügung, mit denen beurteilt werden könnte, ob das Vertragsziel der Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte erreicht wurde. Außerdem gibt es kein zuverlässiges System, das Vergleiche zwischen landwirtschaftlichen Einkommen und Einkommen in anderen Wirtschaftssektoren ermöglicht, wodurch EU-Einkommensbeihilfen für Landwirte gerechtfertigt werden könnten.

VI
Die wichtigsten Instrumente, die auf EU-Ebene derzeit zur Messung der Einkommen von Landwirten zur Verfügung stehen, sind die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung (LGR) und das Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB). Die LGR ist die wichtigste statistische Quelle der Kommission zur globalen Überwachung der Einkommen von Landwirten auf makroökonomischer Ebene. Ihr Potenzial wird jedoch noch nicht vollständig genutzt, und sie liefert keine ausreichenden Informationen über wichtige Faktoren, welche für die Einkommen von Landwirten sowie für den wirtschaftlichen Wert der Landwirtschaft als Ganzes relevant sind. Das INLB ist ein wichtiges Instrument zur Bewertung der GAP, es ist jedoch nur begrenzt aussagekräftig, weil es ausschließlich gewerbliche Betriebe abdeckt und die Informationen zum Einkommen unvollständig sind.

VII

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben nicht immer sichergestellt, dass die zur Messung der Einkommen von Landwirten verwendeten Daten von angemessener Qualität waren. Sowohl bei der LGR als auch beim INLB stellte der Hof Schwachstellen in der Verwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten fest. Außerdem sind Qualitätssicherungsverfahren für die LGR noch nicht in vollem Maße wirksam, und zudem wurden bei der Prüfung einige Schwachstellen in den Qualitätssicherungsregelungen für das INLB festgestellt.

VIII

Die vagen Ziele bestimmter GAP-Maßnahmen und das Fehlen von Ausgangswerten erschweren die Beurteilung, ob einzelne GAP-Maßnahmen zur Stützung der Einkommen von Landwirten ihre Ziele erreicht haben. Außerdem hat die Kommission keine relevanten Indikatoren für eine wirksame Leistungsmessung definiert. Die Indikatoren, auf denen die Kommission ihre Bewertung aufbauen muss, sind nicht ausreichend zuverlässig oder stehen nicht deutlich genug mit GAP-Maßnahmen in Verbindung. In dieser Form kann mit ihnen nicht nachgewiesen werden, ob die Maßnahmen wirksam und effizient zu den gewünschten Wirkungen beigetragen und Einkommensunterschiede verringert haben.

IX

Hinsichtlich statistischer Daten zu den Einkommen von Landwirten empfiehlt der Hof, dass die Kommission

- a) einen umfassenderen Rahmen für die Bereitstellung von Informationen über verfügbares Einkommen und für den Vergleich zwischen den Einkommen von Landwirten und den Einkommen in anderen Wirtschaftssektoren entwickelt;
- b) die LGR weiterentwickelt, damit ihr Potenzial besser genutzt werden kann;
- c) sicherstellt, dass die Analyse der Einkommen von Landwirten auf Indikatoren basiert, welche die aktuelle Lage der Landwirtschaft berücksichtigen, sowie auf ausreichenden und kohärenten Daten über alle Begünstigten von GAP-Maßnahmen. Dies könnte erreicht werden, indem Synergien zwischen den vorhandenen Verwaltungsdaten ausgebaut oder entweder das INLB oder andere geeignete statistische Instrumente weiterentwickelt werden;
- d) die derzeitigen Qualitätssicherungsregelungen für die LGR und die von den Mitgliedstaaten erstellten INLB-Statistiken verbessert.

X

Hinsichtlich der Messung der Leistung von GAP-Maßnahmen zur Stützung der Einkommen von Landwirten empfiehlt der Hof, dass die Kommission für den nächsten Programmplanungszeitraum von Anfang an geeignete operationelle Ziele und Ausgangswerte definiert, anhand deren die Leistung der GAP-Maßnahmen verglichen werden kann, bei ihren Bewertungen den derzeitigen Rahmen der Leistungsindikatoren um andere relevante und hochwertige Daten zur Messung der erzielten Ergebnisse ergänzt und die Wirksamkeit und Effizienz der zur Stützung der Einkommen von Landwirten konzipierten Maßnahmen beurteilt.

Allgemeine Ziele der GAP und der Reform von 2013 in Bezug auf die Einkommen von Landwirten

01

Gemäß dem Vertrag¹ gehört es zu den Zielen der GAP, die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern und „auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten“. Auch die GAP-Reform von 2013² konzentrierte sich im Rahmen des Ziels der rentablen Nahrungsmittelerzeugung auf das landwirtschaftliche Einkommen, um zur Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte beizutragen³.

02

GAP-Maßnahmen werden aus dem EU-Haushalt finanziert, und zwar über den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL oder „erste Säule“) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER oder „zweite Säule“). Nach Maßgabe des aktuellen mehrjährigen Finanzrahmens werden von 2014 bis 2020 bis zu 277 Milliarden Euro (29 % des EU-Gesamthaushalts) aus dem EGFL für Direktzahlungen an Landwirte und zur Marktstützung in spezifischen landwirtschaftlichen Sektoren ausgegeben⁴.

Die Ziele von aus dem EGFL finanzierten Maßnahmen in Bezug auf die Einkommen von Landwirten

03

Mit der GAP-Reform von 2003 wurde der Schwerpunkt von der produktionsabhängigen Förderung wegverlagert (sogenannte „Entkoppelung“) und ein System der Einkommensstützung eingeführt, das größtenteils auf der Höhe der von einzelnen Landwirten während eines Referenzzeitraums erhaltenen Beihilfen basiert. Mit der Reform von 2013 wurden die Zahlungen weiter aus ihrem historischen Kontext gelöst und in allen Mitgliedstaaten der EU schrittweise in einheitlichere Zahlungen pro Hektar umgewandelt. Außerdem wurden Direktzahlungen neu strukturiert und ab 2015 unterteilt in einen Grundbetrag pro Hektar für alle Landwirte, eine „Ökologisierungszahlung“, mit der Landwirte für besondere landwirtschaftliche Methoden belohnt werden, welche als günstig für das Klima und die Umwelt gelten, und eine Zahlung für Junglandwirte. Innerhalb bestimmter Grenzen haben die Mitgliedstaaten erheblichen Spielraum und können Zahlungen zusätzlich auf spezifische politische Anliegen ausrichten⁵.

- 1 Artikel 39 Absatz 1 Buchstaben a und b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (ABl. L 326 vom 26.10.2012, S. 47). Die sonstigen in Artikel 39 niedergelegten Ziele der GAP lauten: c) die Märkte zu stabilisieren, d) die Versorgung sicherzustellen; e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.
- 2 Artikel 110 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 549).
- 3 Siehe auch die Präambel der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671).
- 4 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 884).
- 5 Eine Übersicht über die von den Mitgliedstaaten gewählten Optionen findet sich in **Anhang I**.

04

Auch wenn sie in der Verordnung⁶ nicht besonders deutlich genannt werden, ist die Kommission der Ansicht, dass bestimmte politische Maßnahmen besonders mit der Stützung der Einkommen von Landwirten verbunden sind, vor allem die Direktzahlungen. Diese Zahlungen sollen helfen, die Landwirtschaft auf dem gesamten Gebiet der EU zu erhalten, indem die Einkommen von Landwirten gestützt und stabilisiert werden, wodurch die längerfristige Wirtschaftlichkeit von Betrieben sichergestellt und ihre Anfälligkeit für Preisschwankungen verringert wird. Indem die Leistung von Zahlungen in voller Höhe an die Einhaltung grundlegender Standards geknüpft (sogenannte Cross-Compliance) und die besondere Ökologisierungskomponente angewandt wird, sollen diese Zahlungen zudem auch dazu beitragen, dass die Landwirtschaft öffentliche Güter für die Allgemeinheit bereitstellt.

05

Obgleich in finanzieller Hinsicht am wichtigsten, sind Direktzahlungen nicht das einzige Instrument, das sich auf die Einkommen von Landwirten auswirkt. Auf EU-Ebene werden sie von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums⁷ und einer Reihe von Markt- und Fördermaßnahmen begleitet, die auf spezifische landwirtschaftliche Sektoren ausgerichtet sind. Die Kommission kann außerdem in Krisenzeiten in spezifische Märkte eingreifen, indem sie begrenzten Zugang zur öffentlichen oder privaten Interventionslagerhaltung eröffnet, was die Marktpreise und damit die Einkommen von Landwirten beeinflusst.

Einkommen von Landwirten, Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte und Lebensstandard

06

Der bäuerliche Familienbetrieb ist in der EU das häufigste landwirtschaftliche Betriebsmodell, wobei die überwiegende Mehrheit landwirtschaftlicher Betriebe noch immer als Einzelbetriebe geführt wird⁸. Ein typisches Merkmal solcher Betriebe ist der umfassende Einsatz familieneigener Arbeitskräfte. Die Einkommenssituation von landwirtschaftlichen Haushalten dieser Art ist in der **Abbildung** dargestellt. In EU-Rechtsvorschriften wurden die im Vertrag genannten Begriffe „landwirtschaftliche Bevölkerung“, „angemessene Lebenshaltung“ oder „Einkommen“ nie definiert, das verfügbare Einkommen des landwirtschaftlichen Haushalts bildet jedoch bei der Bewertung des Lebensstandards ein zentrales Element⁹.

- 6 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 637/2008 und (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608).
- 7 Beispielsweise Investitionsmaßnahmen oder Zahlungen an Landwirte in aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligten Gebieten.
- 8 Der Begriff „bäuerlicher Familienbetrieb“ wird als Bezeichnung für jeden familiengeführten Betrieb verwendet, bei dem mindestens 50 % der regulären Arbeitskräfte Familienarbeitskräfte sind. Gemäß Eurostat wurden im Jahr 2010 97 % der landwirtschaftlichen Betriebe in der EU von einzelnen Betriebsinhabern geführt.
- 9 Siehe Ziffern 64 und 65 des Sonderberichts Nr. 14/2003 über die Messung des landwirtschaftlichen Einkommens durch die Kommission (Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe b) des EG-Vertrags) (ABl. C 45 vom 20.2.2004, S. 1).

09

Die Kommission verwendet zwei statistische Hauptinstrumente, um wirtschaftliche Tätigkeiten und Einkommen aus der Landwirtschaft und bestimmten mit dem Betrieb verbundenen Geschäftstätigkeiten zu überwachen:

- o die **Landwirtschaftliche Gesamtrechnung (LGR)**, ein grundlegendes Instrument zur Analyse der makroökonomischen Lage des Agrarsektors eines Landes sowie von Änderungen beim landwirtschaftlichen Einkommen;
- o das **Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB)**, ein mikroökonomisches Instrument für die Bewertung der Einkommen und Geschäftstätigkeiten gewerblicher landwirtschaftlicher Betriebe.

10

Die LGR ist ein Satellitenkonto des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95). Sie liefert zusätzliche Informationen und wendet für den Agrarsektor angepasste Konzepte an¹². Sie folgt einer spezifischen Methodik und wird anhand spezifischer Regeln und Methoden zusammengestellt¹³. Für größere Mitgliedstaaten wird die LGR in regionale Gesamtrechnungen unterteilt. Die Datenerhebung und -aggregation auf nationaler Ebene wird gänzlich von den Mitgliedstaaten finanziert, und die nationalen statistischen Ämter oder Landwirtschaftsministerien sind für die Datenerhebung und die Berechnung der nationalen LGR zuständig. Die Kommission (Eurostat) ist für die Festlegung der Methodik und die Aggregation der Daten auf EU-Ebene zuständig.

11

Das INLB ermöglicht die Schätzung des Einkommens gewerblicher landwirtschaftlicher Betriebe als Geschäftseinheiten, deren Betriebsleistung – gemessen in Standardoutput – über einer bestimmten Schwelle liegt, die gewährleistet, dass marktorientiert geführte Betriebe mit dem größtmöglichen Anteil der landwirtschaftlichen Erzeugung, der landwirtschaftlich genutzten Fläche und der in der Landwirtschaft Beschäftigten erfasst werden¹⁴. Es ist die einzige harmonisierte Quelle wirtschaftlicher Daten zu landwirtschaftlichen Betrieben auf EU-Ebene¹⁵ und wird von der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Kommission verwaltet. Da es auf nationalen Buchführungsdatennetzen basiert, finanzieren die Mitgliedstaaten die Datenerhebung, die Kommission zahlt aber eine Pauschalvergütung pro Betrieb für die von den Mitgliedstaaten erhaltenen Daten¹⁶. Derzeit erheben nationale Verbindungsstellen (öffentliche oder private Gremien) Daten von mehr als 80 000 landwirtschaftlichen Betrieben in allen Mitgliedstaaten. Die Teilnahme an der Erhebung ist freiwillig. Die Daten werden von der Kommission und vielen anderen Interessenträgern, einschließlich Mitgliedstaaten, genutzt.

- 12 Verordnung (EG) Nr. 138/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Dezember 2003 zur Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Gemeinschaft (ABl. L 33 vom 5.2.2004, S. 1).
- 13 Die Berechnung des landwirtschaftlichen Einkommens im Rahmen der LGR ist in **Anhang III** dargestellt.
- 14 Die Berechnung des Einkommens im Rahmen des INLB ist in **Anhang III** dargestellt. Ein Betrieb ist nicht mit einem landwirtschaftlichen Haushalt identisch, und es ist möglich, dass ein Landwirt mehrere landwirtschaftliche Betriebe verwaltet.
- 15 Verordnung (EG) Nr. 1217/2009 des Rates vom 30. November 2009 zur Bildung eines Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen über die Einkommenslage und die betriebswirtschaftlichen Verhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe in der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 328 vom 15.12.2009, S. 27).
- 16 Für die Geschäftsjahre 2010 bis 2014 hat die Kommission bisher 51,4 Millionen Euro als Pauschalvergütungen gezahlt.

Messung der Leistung von GAP-Maßnahmen in Bezug auf landwirtschaftliches Einkommen

12

Jede GAP-Maßnahme muss überwacht und bewertet werden, um ihre Qualität zu verbessern und ihre Wirksamkeit aufzuzeigen¹⁷. Die Messung der Leistung von GAP-Maßnahmen in Bezug auf landwirtschaftliches Einkommen basiert größtenteils auf den in der LGR und im INLB enthaltenen Informationen, die daher ausreichend und von guter Qualität sein müssen.

13

Bis 31. Dezember 2018 muss die Kommission den ersten Bericht über die Umsetzung der Überwachung und Bewertung einschließlich erster Ergebnisse zur Leistung der GAP für 2014-2020 vorlegen. Ein zweiter Bericht mit einer Bewertung der Leistung der GAP ist bis zum 31. Dezember 2021 vorzulegen.

14

Mit der GAP-Reform von 2013 wurde der bereits für den ELER angewandte gemeinsame Überwachungs- und Bewertungsrahmen auch für aus dem EGFL finanzierte Maßnahmen angewendet¹⁸. Um ihren Verpflichtungen im Bereich der Überwachung und Bewertung der aus dem EGFL finanzierten Maßnahmen nachzukommen, muss die Kommission festlegen, welche Informationen notwendig sind, und einen mehrjährigen Bewertungsplan erstellen. Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass solche Daten von guter Qualität und rechtzeitig verfügbar sind.

15

Der gemeinsame Überwachungs- und Bewertungsrahmen basiert auf Standardindikatoren, um eine umfassende und regelmäßige Bewertung des Fortschritts, der Wirksamkeit und der Effizienz der Maßnahmen im Vergleich zu den Zielen vorzunehmen. Die Kommission hat eine Reihe von Indikatoren festgelegt¹⁹, um die Anwendung der GAP-Instrumente zu beschreiben (**Output-Indikatoren**), zu messen, welche Ergebnisse erzielt werden (**Ergebnisindikatoren**), und aufzuzeigen, welche Wirkung sie auf die Verwirklichung der allgemeinen Ziele der GAP haben (**Wirkungsindikatoren**)²⁰.

17 Siehe Erwägungsgrund 68 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013.

18 Artikel 110 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013.

19 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 834/2014 der Kommission vom 22. Juli 2014 mit Vorschriften für die Anwendung des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmens der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 230 vom 1.8.2014, S. 1).

20 Für weitere Einzelheiten siehe **Anhang IV**.

Frühere Prüfungen des Hofes

16

Im Jahr 2002 prüfte der Hof die Messung des landwirtschaftlichen Einkommens durch die Kommission²¹. Bei dieser Prüfung gelangte er zu dem Ergebnis, dass die statistischen Instrumente der EU keine ausreichenden Informationen über das verfügbare Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte lieferten und es nicht ermöglichten, eine Bewertung der Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung vorzunehmen.

17

In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007 stellte der Hof hinsichtlich der Messung der Einkommen in der Landwirtschaft fest, dass die Kommission eine Reihe von Maßnahmen bezüglich LGR und INLB in die Wege geleitet hatte²². Dennoch vertrat der Hof die Ansicht, dass vollständigere Statistiken und Indikatoren unerlässlich seien, um die Leistung der GAP, in deren Rahmen rund zwei Drittel der verfügbaren Haushaltsmittel für Einkommensstützung aufgewendet würden, besser verfolgen zu können.

21 Sonderbericht Nr. 14/2003.

22 Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 5.66 (ABl. C 286 vom 10.11.2008, S. 1).

18

Überwachung und Bewertung der GAP erfordern qualitativ hochwertige Informationen über die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft und die Einkommen von Landwirten. Das bedeutendste Risiko besteht darin, auf europäischer Ebene nicht über solide statistische Informationen und relevante Indikatoren zu verfügen. Konkreter noch besteht ein Risiko, dass die Indikatoren und Kriterien zur Messung der Einkommen von Landwirten möglicherweise nicht genau definiert sind oder dass geeignete Daten möglicherweise nicht oder nicht in ausreichender Qualität zur Verfügung stehen.

19

Ziel dieser Prüfung war die Untersuchung der Instrumente der Kommission zur Messung der Einkommen von Landwirten sowie der Verwendung einkommensbezogener Daten durch die Kommission zur Bewertung der Leistung von GAP-Maßnahmen, welche auf eine rentable Nahrungsmittelerzeugung und die Stützung des Einkommens von Landwirten abzielen. In diesem Zusammenhang überprüfte der Hof auch die gemeinsamen Leistungsindikatoren, die die Kommission vor Kurzem für Direktzahlungen und andere aus dem EGFL finanzierte Maßnahmen in Bezug auf spezifische GAP-Ziele definiert hat²³. Es war nicht Zweck dieser Prüfung, den gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmen als solchen zu bewerten oder eine umfassende Stellungnahme zur Funktion der statistischen Systeme der Mitgliedstaaten abzugeben.

20

Die übergeordnete Prüfungsfrage lautete:

Ist das System der Kommission zur Messung der Leistung der GAP in Bezug auf die Einkommen von Landwirten gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten?

Im Einzelnen sollten die folgenden Prüfungsfragen beantwortet werden:

- Hat die Kommission eindeutig ermittelt, welche statistischen Daten für eine effektive Leistungsbewertung von GAP-Maßnahmen zur Stützung des Einkommens von Landwirten notwendig sind?
- Haben die Kommission und die Mitgliedstaaten sichergestellt, dass die zur Messung der Einkommen von Landwirten verwendeten Daten von angemessener Qualität sind?
- Hat die Kommission relevante Indikatoren definiert, welche eine effektive Leistungsbewertung von GAP-Maßnahmen zur Stützung der Einkommen von Landwirten ermöglichen?

23 Zur Messung der Leistung von aus dem ELER finanzierten Maßnahmen siehe den Sonderbericht Nr. 12/2013 „Können die Kommission und die Mitgliedstaaten nachweisen, dass die EU-Haushaltsmittel für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sinnvoll eingesetzt werden?“ (<http://eca.europa.eu>).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

21

Der Hof hat seine Prüfungskriterien auf der Grundlage der Bestimmungen des Vertrags²⁴ und der geltenden Verordnungen²⁵ aufgestellt.

22

Prüfbesuche wurden der Kommission und sechs Mitgliedstaaten abgestattet²⁶. Auf diese Mitgliedstaaten entfallen zusammen über 50 % der Bruttowertschöpfung der europäischen Landwirtschaft, und Landwirte in diesen Mitgliedstaaten erhalten über 50 % des EU-Haushalts für Landwirtschaft, vorwiegend in Form von Direktzahlungen.

23

Bei der Kommission prüfte der Hof, ob mithilfe der Verfahren sichergestellt wurde, dass die Zusammenstellung der LGR und die Verwaltung des INLB den Qualitätsanforderungen des im Eurostat-Verhaltenskodex verankerten Rahmens für die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung europäischer Statistiken entsprechen²⁷. In den besuchten Mitgliedstaaten überprüfte der Hof die vorhandenen Verfahren zur Datenerhebung und Qualitätssicherung sowohl in Bezug auf die LGR als auch auf das INLB. Ein weiterer Zweck der Besuche in den Mitgliedstaaten war die Identifizierung bewährter Verfahren bezüglich der Messung der Einkommen von Landwirten. Anhand der Prüfungskriterien wurden mittels Befragungen und der Analyse von Unterlagen und Daten Prüfungsnachweise zusammengestellt und untersucht. Darüber hinaus führte der Hof in allen 28 Mitgliedstaaten eine Erhebung zur Umsetzung der LGR und des INLB durch.

24

Außerdem nahm der Hof Aktenprüfungen und eine Analyse des Leistungsmanagementrahmens der Kommission hinsichtlich der Ziele und Leistungsindikatoren in Bezug auf die Einkommen von Landwirten vor. Bei dieser Analyse wie auch bei der Prüfung des INLB-Systems standen dem Hof zwei externe Sachverständige zur Seite.

24 Artikel 39 AEUV.

25 Verordnung (EG) Nr. 138/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Dezember 2003 zur Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Gemeinschaft (ABl. L 33 vom 5.2.2004, S. 1) und Verordnung (EG) Nr. 1217/2009 des Rates vom 30. November 2009 zur Bildung eines Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen über die Einkommenslage und die betriebswirtschaftlichen Verhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe in der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 328 vom 15.12.2009, S. 27), Verordnung (EG) Nr. 223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über europäische Statistiken und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1101/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übermittlung von unter die Geheimhaltungspflicht fallenden Informationen an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften, der Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates über die Gemeinschaftsstatistiken und des Beschlusses 89/382/EWG, Euratom des Rates zur Einsetzung eines Ausschusses für das Statistische Programm der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 87 vom 31.3.2009, S. 164) und Verordnung (EU) Nr. 1306/2013.

26 Deutschland, Spanien, Frankreich, Niederlande, Polen und Rumänien.

27 Siehe **Anhang V**.

Die Kommission hat noch keine umfassende Datenreihe zur Bewertung der Leistung von GAP-Maßnahmen in Bezug auf die Einkommen von Landwirten festgelegt

25

Zur Untersuchung der Frage, ob die Kommission die notwendigen statistischen Daten eindeutig festgelegt hat, prüfte der Hof, ob Informationen über alle relevanten Aspekte der Einkommen von Landwirten eingeholt werden, ob die LGR ausreichende makroökonomische Daten zu den Einkommen von Landwirten erfasst und ob das INLB ausreichende Einkommensdaten auf Ebene der einzelnen Landwirte enthält.

Der Kommission fehlt es noch immer an Informationen über die Einkommen von Landwirten auf EU-Ebene

Es gibt keine repräsentativen Daten zu den verfügbaren Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte

26

Zum verfügbaren Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte gehören Einnahmen aus dem Verkauf landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Subventionen, sonstige Einnahmen (mit dem Betrieb verbundenes Einkommen)²⁸ und sonstiges Einkommen²⁹. Das verfügbare Einkommen ist bei der Bewertung des Lebensstandards von Landwirten – mit dem eines der Hauptziele des Vertrags verbunden ist – ein zentrales Element.

27

Ein statistischer Rahmen, um Informationen über das verfügbare Einkommen von Landwirten und ihren Haushalten bereitzustellen, wurde auf EU-Ebene bislang nicht entwickelt, obwohl verfügbare Informationen auf die wachsende Bedeutung von Einkommen hinweisen, die nicht mit landwirtschaftlicher Tätigkeit verbunden sind. Die Kommission hat zwei Durchführbarkeitsstudien zur Erhebung solcher Daten durchgeführt³⁰, deren Bewertung Teil des statistischen Programms 2008-2012³¹ der Kommission war. Allerdings hat die Kommission bisher weder eine solche Bewertung vorgenommen noch irgendeine andere Maßnahme zur Verbesserung ihrer Kenntnisse über das verfügbare Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte getroffen.

28

Daten zum verfügbaren Einkommen und zu den Lebensbedingungen von Haushalten allgemein, einschließlich landwirtschaftlicher Haushalte, stehen über die Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) zur Verfügung³². Die Zahl der in diese Erhebung einbezogenen landwirtschaftlichen Haushalte ist jedoch im Allgemeinen zu gering, um gültige Schlussfolgerungen zu den Einkommen und Lebensbedingungen der Landwirte zu ziehen.

28 Einkommen aus sonstigen Erwerbstätigkeiten, die unter Einsatz von Betriebsmitteln ausgeübt werden.

29 Einkommen aus externen Quellen, wie z. B. Löhne oder Gehälter aus anderen Tätigkeiten des Landwirts/der Landwirtin oder der Familienmitglieder.

30 Statistics Sweden, *Feasibility study on collection of off-farm income data and data on other income* (Durchführbarkeitsstudie zur Erhebung von Daten zum außerbetrieblichen Einkommen und Daten zu sonstigem Einkommen), 2006; AgraCeas, *Feasibility study on the implementation of income of agricultural households sector (IAHS) statistics* (Durchführbarkeitsstudie zur Umsetzung von Statistiken über das Einkommen des Sektors landwirtschaftlicher Haushalte), 2007.

31 Beschluss Nr. 1578/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 über das Statistische Programm der Gemeinschaft 2008 bis 2012 (ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 15).

32 Verordnung (EG) Nr. 1177/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Juni 2003 für die Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) (ABl. L 165 vom 3.7.2003, S. 1).

29

Darüber hinaus werden Daten zum Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte nur in zehn Mitgliedstaaten spezifisch erhoben. Außerdem bestehen bei den Ansätzen zur Erhebung solcher Informationen und bei der erzielten Genauigkeit erhebliche Unterschiede zwischen diesen Mitgliedstaaten (siehe **Kasten 1**). Diese unterschiedlichen Vorgehensweisen schränken die Schlussfolgerungen ein, welche zu den Einkommen und zum Lebensstandard von Landwirten gezogen werden können.

Kasten 1

Von einzelnen Mitgliedstaaten erstellte Statistiken zum Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte

Daten zum Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte werden derzeit in Bulgarien, Dänemark, Spanien, Frankreich, den Niederlanden, Österreich, Polen, Finnland, Schweden und im Vereinigten Königreich (England) erhoben. Es gibt jedoch keine gemeinsame Definition von „landwirtschaftlichen Haushalten“, und die angewandten Methoden variieren. In den Niederlanden stehen für über die Hälfte der Betriebe in der INLB-Stichprobe (2013) Informationen zum Haushaltseinkommen zur Verfügung. In Frankreich verwenden die Behörden die INLB-Daten zusammen mit Informationen aus Steuerregistern, um das Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte zu berechnen. In Polen wird die EU-SILC-Erhebung verwendet, und die im Rahmen des INLB befragten Personen werden gebeten, auf freiwilliger Basis zusätzliche Informationen über das Einkommen ihrer Haushalte zu liefern. Bulgarien, Spanien und Finnland verwenden nur die EU-SILC-Erhebung, welche eine vergleichsweise geringe Zahl landwirtschaftlicher Haushalte einbezieht.

Es gibt kein geeignetes Bezugssystem für den Vergleich der Einkommen von Landwirten mit den Einkommen in anderen Wirtschaftssectoren

30

Ein Vergleich der Einkommen von Landwirten mit Einkommen in anderen Wirtschaftssectoren oder mit dem Einkommen spezifischer sozioökonomischer Gruppen, welche mit Landwirten vergleichbar sind, ist wichtig, damit festgestellt werden kann, inwieweit Landwirte möglicherweise benachteiligt sind und warum EU-Einkommensbeihilfen für die Lebensfähigkeit der Betriebe notwendig oder wichtig sind.

31

Der Kommission zufolge weisen die verfügbaren Statistiken darauf hin, dass die Einkommen von Landwirten noch immer erheblich unter dem Durchschnittseinkommen in der Gesamtwirtschaft liegen³³. Allerdings basiert diese Schlussfolgerung auf dem Vergleich von Einkommen, welche auf unterschiedlichen Grundlagen berechnet werden und daher schwer vergleichbar sind³⁴. Bei einem solchen Vergleich ist eine umsichtige Auslegung erforderlich, damit keine falschen Schlussfolgerungen dahin gehend gezogen werden, ob und – falls ja – in welchem Maße die Einkommen von Landwirten unter den Einkommen in anderen Wirtschaftssectoren liegen.

33 SEC(2011) 1153 final/2 vom 20. Oktober 2011 *Commission Impact Assessment, the Common Agricultural Policy towards 2020* (Folgenabschätzung der Kommission, die Gemeinsame Agrarpolitik bis 2020), S. 18. Der Kommission zufolge liegt das Einkommensniveau im Agrarsektor weiterhin unter 50% des Durchschnittslohns in der Gesamtwirtschaft.

34 In ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten vergleicht die Kommission das Faktoreinkommen in der Landwirtschaft je landwirtschaftliche Arbeitseinheit mit dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der EU. Ein weiterer von der Kommission herangezogener Vergleich ist der zwischen dem landwirtschaftlichen Unternehmensgewinn je unbezahlte Arbeitskraft und Bruttolöhnen und -gehältern je Vollzeitäquivalent in der übrigen Wirtschaft.

32

Die Betriebsgrößen und Einkommensniveaus der landwirtschaftlichen Bevölkerung ebenso wie die Vielfalt der Betriebe variieren stark. Die von der Kommission zum Vergleich von Einkommen nach Betriebsgröße, Betriebsart und Region gemäß INLB verwendeten Durchschnittswerte lassen nicht immer erkennen, in welchem Maße bestimmte Gruppen von Landwirten im Vergleich zu anderen benachteiligt sind. Folglich können diese Durchschnittswerte nicht verwendet werden, um festzustellen, ob die GAP-Maßnahmen zur Einkommensstützung zugunsten von Landwirten dabei helfen, Einkommensunterschiede zu verringern.

Die LGR ist ein wichtiges Instrument zur Überwachung der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft, sie eignet sich jedoch nur begrenzt zur Bewertung von GAP-Maßnahmen

Die Kommission hat die LGR nicht weiterentwickelt, um deren Potenzial besser zu nutzen

33

Die Kommission hat die LGR bisher nicht an die neuen Normen für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen³⁵ angepasst und das vollständige Potenzial der LGR nicht durch eine Weiterentwicklung ausgeschöpft, um Informationen zu folgenden Bereichen bereitzustellen: Rolle von Importen, Entwicklungen bei der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen (inner- oder außereuropäisch), Versorgung der Lebensmittelindustrie, Endverbrauch durch Haushalte, Sonderbehandlung der Landwirtschaft in den Steuersystemen oder Verwendung zu anderen als Ernährungszwecken wie z. B. zur Erzeugung von Bioenergie. All diese Elemente sind jedoch wichtige Faktoren mit Auswirkungen auf die Einkommen von Landwirten.

34

Die LGR ist nicht dafür gedacht, die Abhängigkeit spezifischer Sektoren von Subventionen und deren Bedeutung für die Lebensfähigkeit der Landwirtschaft in den Regionen, für spezifische Produktionsarten oder für spezifische sozioökonomische Gruppen von Landwirten zu analysieren. Die Rolle von Subventionen wird lediglich als Aggregat dargestellt, das sowohl die Förderung der EU als auch die nationale Förderung für Landwirte beinhaltet. Dies begrenzt den Nutzen der LGR als Grundlage für die Analyse der Wirksamkeit und Effizienz von GAP-Maßnahmen in Bezug auf die Einkommen von Landwirten.

35 Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union (ESVG 2010) (ABl. L 174 vom 26.6.2013, S. 1).

35

Informationen über Bodenpreise und Pachten sind nicht nur wichtig für die Berechnung der Einkommen von Landwirten, sondern auch für die Bewertung der Auswirkungen von GAP-Maßnahmen, weil Grund und Boden der wichtigste Produktionsfaktor der Landwirtschaft ist. Darüber hinaus sind Direktzahlungen vor allem mit landwirtschaftlicher Fläche verbunden, was einen Einfluss auf Bodenpreise und somit auf die Wirksamkeit und Effizienz der Förderung haben kann³⁶. Bislang gibt es in EU-Rechtsvorschriften keine Rechtsgrundlage, die eine regelmäßige Erhebung von Daten zu Bodenpreisen und Pachten in allen Mitgliedstaaten und von vergleichbarer Qualität sicherstellen würde. Trotz einiger Bemühungen von Eurostat, geeignete Daten zu sammeln, sind die verfügbaren Daten unvollständig und folgen keiner gemeinsamen Methodik. Dies beeinträchtigt auch die Genauigkeit der in der LGR ausgewiesenen Daten³⁷.

36

Die LGR zeigt Einkommensergebnisse für jeden Mitgliedstaat als Ganzes, aber nicht auf regionaler Ebene. Mitgliedstaaten stellen zusätzliche regionale Einkommensdaten nur auf freiwilliger Basis bereit, diese sind aber nicht für alle relevanten Regionen der Mitgliedstaaten verfügbar und werden, wo sie verfügbar sind, nur mit einer erheblichen Verzögerung von zwei Jahren vorgelegt. Dies schmälert den Nutzen der Ergebnisse zur Bewertung der regionalen Einkommenssituation in der Landwirtschaft.

37

Die LGR misst definitionsgemäß auf makroökonomischer Ebene die wirtschaftliche Leistung und das Wachstum als Ergebnis von Marktaktivitäten sowie deren Entwicklung im Zeitablauf. Sie berücksichtigt keine öffentlichen Güter, die Landwirte der Gesellschaft bereitstellen. Die Bereitstellung solcher öffentlicher Güter ist ein wichtiges spezifisches Ziel von Maßnahmen wie der „Ökologisierungszahlung“, die 30 % der EU-Direktzahlungen ausmacht. Sie betont die multifunktionale Rolle der Landwirtschaft und trägt gleichzeitig zum Einkommen von Landwirten bei. Der Umfang, in dem die Landwirtschaft öffentliche Güter erzeugt, sowie ihre Bewertung durch die Gesellschaft können zwischen Regionen und Mitgliedstaaten jedoch erheblich variieren. Bislang hat die Kommission weder eine Weiterentwicklung der LGR in Erwägung gezogen noch irgendein anderes Instrument zur Messung des wirtschaftlichen Werts öffentlicher Güter, welche vom Agrarsektor als Ganzes erzeugt werden, eingeführt.

36 Siehe Ziffer 97 des Sonderberichts Nr. 5/2011 „Betriebsprämienregelung: Fragestellungen im Hinblick auf ein besseres Finanzmanagement“ und Ziffer 74 des Sonderberichts Nr. 16/2012 „Wirksamkeit der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung als Übergangssystem zur Stützung von Betriebsinhabern in den neuen Mitgliedstaaten“ (<http://eca.europa.eu>).

37 Siehe Ziffer 56.

Die Verwendung bestimmter LGR-Informationen durch die Kommission ließe sich verbessern

38

Die LGR ist dafür konzipiert, Informationen über Änderungen beim Einkommen des Agrarsektors als Ganzes zu liefern und nicht Informationen über absolute Einkommensniveaus oder das Einkommen einzelner landwirtschaftlicher Betriebe oder in der Landwirtschaft tätiger Haushalte. Damit ist sie nicht darauf ausgelegt, detaillierte Schlussfolgerungen auf mikroökonomischer Ebene zu ziehen, wie z. B. zur wirtschaftlichen Lebensfähigkeit von Einzelbetrieben und zum Lebensstandard landwirtschaftlicher Haushalte. Dennoch verwendet die Kommission in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten und ihren jährlichen Berichten mit statistischen und wirtschaftlichen Informationen LGR-Informationen auf Mikroebene, indem sie Vergleiche des Faktoreinkommens in der Landwirtschaft je Arbeitskraft³⁸ in absoluten Werten als einen zentralen Leistungsindikator einsetzt. Die LGR ist jedoch nicht ausdrücklich darauf ausgelegt, Daten zu absoluten Einkommensniveaus oder zu den Einkommensniveaus einzelner Landwirte zu liefern.

39

Die Kommission verwendet den Indikator „landwirtschaftlicher Unternehmensgewinn“³⁹ als Näherungswert für „Familienbetriebseinkommen“⁴⁰ und betrachtet ihn als den genauesten Indikator für den Lebensstandard der Landwirte. Diese Annahme spiegelt jedoch nicht mehr die Realität der Landwirtschaft in der EU wider, weil die landwirtschaftliche Bevölkerung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich variiert und nicht mehr nur aus Einzelbetrieben („Familienbetrieben“) besteht, die von alleinigen Eigentümern verwaltet werden, welche für ihre Arbeit nicht bezahlt werden, sondern zu einem beachtlichen Anteil auch aus juristischen Personen oder Gruppenbetrieben, die fast ausschließlich bezahlte Arbeitskraft nutzen⁴¹. Letztere sind oftmals konventionelle Unternehmen (z. B. Investoren, die große Flächen Land für Intensivlandwirtschaft kaufen), wie in anderen Wirtschaftssektoren auch. LGR-Einkommensergebnisse können daher nicht eindeutig „Familienbetrieben“ zugeordnet und nicht als Näherungswerte für das Einkommen oder den Lebensstandard einzelner Landwirte verwendet werden. Da auch der Anteil von Einzelbetrieben erheblich zwischen den Mitgliedstaaten variiert, sind Einkommensergebnisse, wie sie von der LGR geliefert werden, nicht zwischen Mitgliedstaaten vergleichbar⁴².

38 Beim Faktoreinkommen in der Landwirtschaft handelt es sich um durch Landwirtschaft generiertes Einkommen, das verwendet wird, um für geliehene oder gepachtete Produktionsfaktoren (Kapital, Löhne und Pachten für Grund und Boden) und eigene Produktionsfaktoren (eigene Arbeitskräfte, eigenes Kapital und eigener Grund und Boden) zu entlohnen.

39 Dies ist die Vergütung der vom Landwirt geleisteten Arbeit zuzüglich des nach Abzug der Kosten für entlohnte Arbeit verbleibenden Einkommens. Es liefert Informationen zu Trends bei der Entwicklung des landwirtschaftlichen Einkommens unabhängiger landwirtschaftlicher Betriebe.

40 Siehe **Anhang III**.

41 Gemäß der Betriebsstrukturerhebung 2010 bewirtschafteten juristische Personen 27 % der landwirtschaftlichen Fläche der EU. Mit den EU-Erweiterungen von 2004 und 2007 nahm der Anteil erheblich zu.

42 Siehe auch Nummer 5.12 von Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 138/2004.

Das INLB ist eine fest etablierte Quelle von einkommens- und geschäftsbezogenen Informationen über gewerbliche landwirtschaftliche Betriebe, allerdings ist es nur begrenzt aussagekräftig

40

Ziel des INLB ist die Erhebung repräsentativer Buchhaltungsdaten zu gewerblichen landwirtschaftlichen Betrieben⁴³. Das INLB kann wichtige und nützliche Informationen über die Unternehmensleistung landwirtschaftlicher Betriebe je landwirtschaftlicher Sektor und Größenklasse liefern. Es ist somit eine vorrangige Informationsquelle für die Bewertung der Leistung von GAP-Maßnahmen⁴⁴.

41

Infolge des Sonderberichts Nr. 14/2003 des Hofes hat die Kommission in Zusammenarbeit mit den Verbindungsstellen der Mitgliedstaaten die INLB-Methodik weiterentwickelt, um der Entwicklung des Agrarsektors Rechnung zu tragen. Sie hat außerdem Schritte unternommen, um die INLB-Ergebnisse an die internationalen Rechnungslegungs- und Finanzberichterstattungsstandards anzugleichen.

Einkommensindikatoren tragen der Entwicklung von Betrieben im Agrarsektor nicht vollständig Rechnung

42

Der wichtigste Einkommensindikator des INLB ist die „**betriebliche Nettowertschöpfung**“. Sie ist hilfreich zum Vergleich der Einkommensentwicklung von Betrieben ungeachtet deren organisatorischer Form. Da sie die Kosten externer Produktionsfaktoren (z. B. Pacht von Grund und Boden oder Bankzinsen), die viele Landwirte tragen müssen, nicht berücksichtigt, kann sie keine ausreichenden Informationen über das tatsächliche landwirtschaftliche Einkommen der Landwirte oder die Rentabilität der Betriebe liefern.

43

Historisch betrachtet wurde das INLB dafür konzipiert, Informationen über „Familienbetriebe“ zu liefern, und ein wichtiger verwendeter Indikator für Betriebe, welche die Arbeitskraft und das Kapital der Betriebsinhaber und ihrer Familien nutzen, ist das „**Nettobetriebseinkommen je Familienarbeitseinheit**“. Es wird nur für Betriebe berechnet, für die nicht entlohnte Familienarbeitskräfte erfasst wurden. Allerdings sind Gesellschaften, die zu Steuerzwecken gebildet wurden und sich im Besitz einzelner Betriebsinhaber oder einer Gruppe von Betriebsinhabern befinden und Familienbetrieben in allen Punkten außer der Rechtsform ähnlich sind, ausgeschlossen, weil sie keine nicht entlohnten Arbeitskräfte haben. Solche Strukturen sind in vielen Mitgliedstaaten jedoch häufig anzutreffen, insbesondere in Deutschland, Spanien und Frankreich, und ihr Ausschluss verzerrt wahrscheinlich die Ergebnisse⁴⁵.

- 43 Betriebe, die eine wirtschaftliche Mindestgröße übersteigen.
- 44 Die Kommissionsbewertung der Einkommenseffekte von Direktzahlungen und die Folgenabschätzung für die „GAP bis 2020“, die beide im Jahr 2011 von der Kommission durchgeführt wurden, basieren im Wesentlichen auf INLB-Daten.
- 45 In Spanien werden mehr als 30 % der landwirtschaftlichen Fläche von juristischen Personen bewirtschaftet, von denen viele zu Steuerzwecken gebildet wurden. In Frankreich bewirtschaften juristische Personen und Gruppenbetriebe 58 % der landwirtschaftlichen Fläche und in Deutschland mehr als ein Drittel.

Bemerkungen

44

Außerdem gibt es keinen separaten Einkommensindikator für Betriebe, die als konventionelle Gesellschaften organisiert sind, obwohl solche juristischen Personen im Agrarsektor vieler Mitgliedstaaten eine bedeutende Rolle spielen.

Informationen über sonstige mit dem Betrieb verbundene Einkommen von Landwirten sind unvollständig

45

Einnahmen aus Finanzanlagen, Kapitaltransfers und die günstigen Auswirkungen der Besteuerung von landwirtschaftlichem Einkommen können sich erheblich auf das Einkommen und die finanzielle Lage eines Betriebs und auf seine Fähigkeit auswirken, auf Marktkräfte zu reagieren. Die derzeitige INLB-Methodik berücksichtigt solche Auswirkungen jedoch nicht.

46

Viele Landwirte nutzen auch die Ressourcen ihrer Betriebe, um anderen Erwerbstätigkeiten als der landwirtschaftlichen Primärproduktion nachzugehen, oder diversifizieren ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten anderweitig, um ihr Einkommen zu steigern. Beispiele für solche mit dem Betrieb verbundene Tätigkeiten sind die Lebensmittelverarbeitung in Betrieben, der Direktverkauf von Erzeugnissen, die Erbringung von Dienstleistungen unter Einsatz landwirtschaftlicher Ausrüstung, die Erzeugung erneuerbarer Energie oder der Agrotourismus. Solche Tätigkeiten bieten ein zusätzliches Einkommen, verringern die Einkommensvolatilität und machen Landwirte weniger abhängig von Subventionen.

Foto Erneuerbare Energie kann Landwirten zusätzliche Einkommensquellen bieten



©Europäische Union, *Quelle:* Europäische Kommission – Audiovisueller Dienst, Foto: L. Chamussy.

47

Detailliertere Informationen über sonstige mit dem Betrieb verbundene Einkommen werden erst seit 2014 gesammelt⁴⁶. Diese Informationen werden jedoch nur aufgenommen, wenn Einnahmen und Kosten in der Buchhaltung des Betriebs nicht von landwirtschaftlichen Tätigkeiten getrennt werden können. Die Informationen bleiben unvollständig, weil sie in anderen Fällen nicht aufgenommen werden, z. B., wenn eine solche Tätigkeit in separaten, dem Landwirt gehörenden Geschäftsbereichen verwaltet wird. Die erhobenen Daten sind auch deshalb nicht repräsentativ, weil solche Betriebe in der INLB-Stichprobe derzeit unterrepräsentiert sind und weil die Daten aufgrund von Unterschieden bei der buchhalterischen Behandlung nicht zwischen Mitgliedstaaten vergleichbar sind (siehe **Kasten 2**). Folglich ergibt sich ein unvollständiges Bild der tatsächlichen mit dem Betrieb verbundenen Geschäftstätigkeiten von Landwirten und der Rolle, die zusätzliche Einnahmequellen bei der Stabilisierung von deren Gesamteinkommen spielen.

46 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 385/2012 der Kommission vom 30. April 2012 über den Betriebsbogen für die Feststellung der Einkommen in den landwirtschaftlichen Betrieben und die Untersuchung von deren betriebswirtschaftlichen Verhältnissen (ABl. L 127 vom 15.5.2012, S. 1).

Kasten 2

Uneinheitliche Behandlung sonstiger mit dem Betrieb verbundener Einkommen von Landwirten

Gemäß der Betriebsstrukturerhebung 2010 erklärten mehr als 30 % der Betriebe in Deutschland, dass sie Geschäftstätigkeiten außerhalb der Landwirtschaft hätten. Das maßgebliche Element für die Klassifizierung des Einkommens im INLB ist jedoch das nationale Steuerrecht, dem zufolge Betriebseinnahmen, die nicht aus der landwirtschaftlichen Primärproduktion stammen, nur innerhalb enger Grenzen als landwirtschaftliches Einkommen gelten. Werden diese Grenzen überschritten, so werden die Einnahmen nicht im INLB verzeichnet. Viele Betriebe betreiben Biogasanlagen, mit denen sie Strom erzeugen und an das nationale Verbundnetz verkaufen. Da diese Einnahmen als „nichtlandwirtschaftlich“ klassifiziert werden, gelten sie nicht als unmittelbar mit dem Betrieb verbunden und erscheinen nicht in den INLB-Ergebnissen.

In Frankreich wird Einkommen aus sonstigen mit dem Betrieb verbundenen Erwerbstätigkeiten, wie z. B. aus der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, aus landwirtschaftlichen Dienstleistungen oder aus der Verpachtung von Flächen oder Vermietung von Gebäuden (einschließlich Pachtertrag für die Errichtung von Windkraftanlagen und Solarpaneelen sowie Stromverkauf) nur aufgenommen, wenn diese Tätigkeiten von demselben Betrieb durchgeführt werden und die Einnahmen aus solchen Tätigkeiten einen bestimmten Betrag nicht überschreiten⁴⁷. Andernfalls wird es nicht ins INLB aufgenommen. In beiden Fällen spiegelt das INLB den tatsächlichen Diversifizierungsgrad nur unvollständig wider.

In den Niederlanden wurde eine gute Praxis festgestellt, bei der die Erhebung von Daten zu sonstigen Erwerbstätigkeiten eine bessere Bewertung der Einkommenssituation von Landwirten ermöglicht. Den niederländischen INLB-Ergebnissen von 2012 zufolge bezogen Betriebe mit sonstigen Erwerbstätigkeiten neben der landwirtschaftlichen Primärproduktion im Durchschnitt 51 000 Euro aus diesen Tätigkeiten.

47 In der Regel 30 % des Jahresumsatzes des Betriebs oder 50 000 Euro, je nachdem, welcher Betrag geringer ist.

Das INLB ist nicht auf die repräsentative Darstellung der GAP-Begünstigten ausgelegt

48

Die Erhebung, auf die das INLB gestützt ist, ist darauf ausgelegt, den größtmöglichen Anteil der landwirtschaftlichen Erzeugung, der landwirtschaftlich genutzten Fläche und der in der Landwirtschaft Beschäftigten für diese Betriebe darzustellen. Zu diesem Zweck werden alle Betriebe auf der Grundlage eines standardisierten Output-Werts klassifiziert, der den Wert ihrer landwirtschaftlichen Erzeugung in allgemeiner Form widerspiegelt. Allerdings variiert die Schwelle für den Mindeststandardoutput ebenso zwischen den Mitgliedstaaten wie die Erfassung der landwirtschaftlichen Bevölkerung und der Empfänger von EU-Förderung insgesamt (siehe **Tabelle**).

49

Während der verwendete Ansatz aus Sicht der Mitgliedstaaten gerechtfertigt ist, weil die wirtschaftliche Betriebsgröße EU-weit erheblich variiert, schränkt diese Vorgehensweise INLB-basierte Einkommensvergleiche zwischen den Mitgliedstaaten ein. So stehen z. B. für einen Betrieb in Spanien mit einem Standardoutput von 10 000 Euro pro Jahr keine vergleichbaren Daten in Deutschland, Frankreich oder den Niederlanden zur Verfügung, weil solche Betriebe nicht in die Erhebung aufgenommen werden. Folglich stehen harmonisierte Informationen EU-weit nur für Betriebe zur Verfügung, deren jährlicher Standardoutput die Schwelle von 25 000 Euro überschreitet⁴⁸. Vergleiche des Durchschnittseinkommens je Arbeitskraft in allen in das INLB aufgenommenen Betrieben können daher zu Fehlinterpretationen bezüglich der Einkommenssituation von Landwirten in allen Mitgliedstaaten führen.

50

Das INLB wurde entwickelt, um die Einkommenslage und die betriebswirtschaftlichen Verhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe zu beobachten. Bei der Auswahl der Betriebe wird jedoch nicht berücksichtigt, ob diese Empfänger von EU-Förderung sind. Dies kann bedeuten, dass keine ausreichend repräsentativen Informationen über die Auswirkungen spezifischer EU-Fördermaßnahmen und das Einkommen spezifischer Gruppen wie z. B. junger Landwirte zur Verfügung stehen⁴⁹. Darüber hinaus werden Direktzahlungen nicht nur an gewerbliche Landwirte, sondern auch an eine beachtliche Zahl von Nebenerwerbs- oder Subsistenzlandwirten gezahlt, die nicht in den Anwendungsbereich des INLB fallen. Die Kommission hat geringe Kenntnisse über das Einkommen und die Produktionstätigkeiten solcher kleinerer Betriebe, die von 12 % der Empfänger von EU-Direktzahlungen in Bulgarien bis zu 79 % in der Slowakei reichen⁵⁰. Dies schränkt die Schlussfolgerungen ein, die aus den INLB-Ergebnissen hinsichtlich der Gesamtauswirkungen der Fördermaßnahmen auf unterschiedliche Betriebskategorien gezogen werden können⁵¹.

48 Dies ist die derzeit geltende Schwelle in Deutschland, Frankreich (kontinental), Luxemburg, den Niederlanden, der Slowakei und im Vereinigten Königreich (England, Schottland und Wales).

49 Dies gilt auch für aus dem ELER finanzierte Maßnahmen. Der Erhebung des Hofes zufolge nehmen Dänemark, Deutschland, Litauen und die Niederlande bereits spezifisch ökologische Betriebe auf. Deutschland, Ungarn und Litauen achten zudem besonders auf juristische Personen, die einen wichtigen Teil ihrer landwirtschaftlichen Erzeugnisse herstellen. Österreich wählt spezifisch Berghöfe aus. Italien weitet die INLB-Stichprobe erheblich aus, um genauere Daten zu den Auswirkungen von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu erhalten.

50 Siehe **Tabelle**.

51 In der Tschechischen Republik und in Dänemark, Deutschland und Griechenland war die Zahl der Empfänger von Direktzahlungen sogar höher als die Zahl der in der Betriebsstrukturhebung erfassten Betriebe, weil die Schwellen für die Aufnahme in die Betriebsstrukturhebung kleinere Betriebe, die keinen oder nur einen geringen Output haben, meist ausschließen. Folglich liegen für eine erhebliche Zahl von Begünstigten, die Zahlungen aus dem EU-Haushalt erhalten, nicht nur keine Daten zu ihrem Einkommen vor, sondern auch keine Strukturdaten.

Erfassung der landwirtschaftlichen Bevölkerung und der GAP-Begünstigten durch das INLB

Mitgliedstaat	Betriebe in Betriebsstrukturerhebung 2010	Nationale INLB-Schwelle (in Euro SO)	% der im INLB vertretenen Betriebe der Betriebsstrukturerhebung	% der nicht im INLB vertretenen Begünstigten der GAP
Belgien	42 850	25 000	72 %	30 %
Bulgarien	370 500	2 000	31 %	12 %
Tschechische Republik	22 870	8 000	65 %	39 %
Dänemark	42 120	15 000	68 %	51 %
Deutschland	299 150	25 000	65 %	47 %
Irland	139 900	8 000	74 %	36 %
Griechenland	723 010	4 000	44 %	keine Angaben
Spanien	989 810	4 000	53 %	61 %
Estland	19 620	4 000	41 %	55 %
Frankreich	516 110	25 000 ¹ 15 000 ²	57 %	28 %
Italien	1 620 900	8 000	49 %	38 %
Zypern	38 860	4 000	26 %	keine Angaben
Lettland	83 400	4 000	26 %	67 %
Litauen	199 930	4 000	27 %	69 %
Luxemburg	2 210	25 000	73 %	20 %
Ungarn	576 840	4 000	18 %	45 %
Malta	12 540	4 000	24 %	37 %
Niederlande	72 320	25 000	71 %	25 %
Österreich	150 160	8 000	62 %	26 %
Polen	1 506 620	4 000	48 %	50 %
Portugal	305 260	4 000	36 %	53 %
Rumänien	3 859 030	2 000	27 %	keine Angaben
Slowenien	74 640	4 000	54 %	33 %
Slowakei	24 460	25 000	18 %	79 %
Finnland	63 880	8 000	61 %	38 %
Schweden	71 100	15 000	39 %	57 %
Vereinigtes Königreich	186 650	25 000 ³ 15 000 ⁴	50 %	50 %
EU-27	12 014 740			

1 Kontinentales Frankreich

2 Guadeloupe, Martinique und La Réunion

3 außer Nordirland

4 Nordirland

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission und der Erhebung.

51

Außerdem werden Informationen über die EU-Förderung aus dem EGFL nicht in der Betriebsstrukturerhebung erfasst, und es gibt nur in wenigen Mitgliedstaaten einheitliche Betriebsidentifikationsnummern, die es ermöglichen würden, Daten aus der Betriebsstrukturerhebung und dem INLB mit Verwaltungsdaten wie denen aus dem integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem zu Beihilfezahlungen und bewirtschafteten Flächen zu verknüpfen. Eine solche Verknüpfung würde es erlauben, Informationen über EU-Einkommensstützung mit Daten zu landwirtschaftlichen Strukturen und Bodennutzung zu kombinieren. Dies könnte auch zu einem besseren Verständnis der Faktoren verhelfen, die die Einkommen von Landwirten bestimmen, und außerdem den Verwaltungsaufwand für die Befragten verringern.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben nicht immer sichergestellt, dass die verfügbaren Daten zu den Einkommen von Landwirten von angemessener Qualität sind

52

Im Vertrag sind die Grundprinzipien für europäische Statistiken festgelegt, welche unter Wahrung der Unparteilichkeit, der Zuverlässigkeit, der Objektivität, der wissenschaftlichen Unabhängigkeit, der Kostenwirksamkeit und der Geheimhaltung erstellt werden sollten⁵². Die Grundsätze wurden im Verhaltenskodex für europäische Statistiken, an den sich sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission halten, weiter ausgearbeitet. Seine Umsetzung wird durch einen Qualitätssicherungsrahmen erleichtert. Allerdings sind weder der Verhaltenskodex noch der Qualitätssicherungsrahmen verpflichtend. Die spezifischen Kriterien, die für die Qualität der erstellten statistischen Informationen gelten, sind in **Anhang V** enthalten.

53

Um zu bewerten, ob die Daten zu den Einkommen von Landwirten solide waren, hat der Hof die bestehenden Regelungen zur Sicherstellung unter anderem der Qualität der statistischen Daten aus der LGR und dem INLB auf der Grundlage des Verhaltenskodexes für europäische Statistiken geprüft.

52 Artikel 338 Absatz 2 AEUV.

Es gab Schwachstellen bei der Verwaltung der LGR durch die Kommission ...

Die Kommission verfügte nicht über ausreichende aktuelle Informationen über die Methodik und Datenquellen, die die Mitgliedstaaten zur Zusammenstellung der LGR verwenden

54

Die Informationen über die Methodik und Datenquellen der LGR (bekannt als „Inventare“), die der Kommission von den Mitgliedstaaten bereitgestellt wurden, variierten erheblich in Bezug auf Ausführlichkeit und Qualität und waren seit 2006 nicht aktualisiert worden. Für drei Mitgliedstaaten waren überhaupt keine derartigen Inventare verfügbar. In allen sechs besuchten Mitgliedstaaten variierten die Verfahren und Datenquellen für wesentliche Posten erheblich und stimmten nicht mehr mit der Beschreibung in den Inventaren überein. Infolgedessen kann die Kommission nicht überprüfen, ob die von Mitgliedstaaten eingereichten statistischen Informationen ausreichend harmonisiert und vergleichbar sind, und ihre Fähigkeit, Empfehlungen abzugeben und Leitlinien zu entwickeln, um die Gesamtqualität statistischer Informationen zu verbessern, nimmt ab.

55

Die wichtigsten LGR-Indikatoren vergleichen landwirtschaftliches Einkommen auf der Ebene des Arbeitseinsatzes der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen (ausgedrückt in landwirtschaftlichen Arbeitseinheiten)⁵³. Jede Änderung oder Ungenauigkeit bei den Berechnungen des Arbeitseinsatzes wirkt sich auf das Einkommen je beschäftigte Person aus und kann die Einkommensergebnisse und deren Interpretation daher erheblich beeinträchtigen. Eurostat verfügte nicht über ausreichende aktuelle Informationen über die von den Mitgliedstaaten verwendeten Methoden, weshalb es nur begrenzt in der Lage war, die Genauigkeit und Vergleichbarkeit der erhaltenen Informationen zu bewerten. Außerdem variierten die von Mitgliedstaaten festgelegten Arbeitsstunden zwischen 1 600 Stunden jährlich in Frankreich und 2 120 Stunden in Polen, was die Vergleichbarkeit der Ergebnisse ebenfalls beeinträchtigte.

53 Dieser wird berechnet, indem das Gesamteinkommen durch die Gesamtzahl von Personen geteilt wird, welche entweder als Arbeitnehmer oder als unabhängige Landwirte in der Landwirtschaft arbeiten.

Die Berichterstattung über das landwirtschaftliche Einkommen an Eurostat wies Mängel auf ...

56

Der Hof fand mehrere Fälle, in denen in der LGR ausgewiesene Daten nicht genau oder vergleichbar genug waren, was die Berechnung des in der LGR ausgewiesenen Einkommens erheblich beeinträchtigte. So wurden z. B. Unstimmigkeiten bei der Erfassung bestimmter Produkte wie Wein und Olivenöl, bei Pachten für landwirtschaftliche Flächen, bei der Angabe von bestimmten außerlandwirtschaftlichen Tätigkeiten, bei der Berücksichtigung von Subventionen und bei der Berechnung des landwirtschaftlichen Unternehmensgewinns festgestellt (siehe **Kasten 3**).

Kasten 3

Beispiele für Mängel bei der Berechnung des landwirtschaftlichen Einkommens

In Polen nahm das statistische Amt nur den Schätzwert der Pachten, welche Landwirte für staatseigene Flächen zahlten, in die LGR auf. Nicht darin enthalten war der Wert von Flächen, die von privaten Grundbesitzern gepachtet wurden, da dieser Wert den Behörden nicht bekannt ist. Basierend auf den INLB-Ergebnissen schätzt der Hof, dass solche Flächen jedoch etwa 61 % der gepachteten landwirtschaftlichen Flächen in Polen ausmachen. Ähnlich nahm das statistische Amt in Rumänien nur Daten zum Wert von Flächen auf, die von landwirtschaftlichen Gesellschaften, nicht aber von einzelnen Landwirten gepachtet wurden.

Viele Betriebe sind in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse tätig, so z. B. in der Herstellung von Käse und Erzeugnissen der Forstwirtschaft, im Holzeinschlag oder im Agrotourismus. Der Wert solcher Tätigkeiten muss in die LGR aufgenommen werden, wenn sie nicht von den landwirtschaftlichen Tätigkeiten zu trennen sind. Allerdings stehen für viele Mitgliedstaaten keine Daten zum Wert solcher Tätigkeiten zur Verfügung.

In Rumänien erfasste das statistische Amt flächenbezogene Beihilfen in dem Jahr, in dem sie an die Landwirte gezahlt wurden (kassenbasiert). Den geltenden Normen zufolge hätten die Beihilfen für das Jahr erfasst werden sollen, in dem der Landwirt den Beihilfeantrag gestellt hat (Grundsatz der Periodenabgrenzung).

In Frankreich waren Daten zu Vergütungen für spezifische Formen der Pachtwirtschaft („fermage“), die an Anteilseigner gezahlt werden, veraltet und wurden bei der Berechnung des landwirtschaftlichen Unternehmensgewinns nicht richtig berücksichtigt. Diese Form der Landwirtschaft erstreckt sich auf mehr als die Hälfte der landwirtschaftlich genutzten Fläche Frankreichs.

57

Die Mitgliedstaaten müssen bis Ende September des Folgejahres endgültige Einkommensdaten mitteilen⁵⁴. Allerdings haben Mitgliedstaaten ihre Daten in nachfolgenden Jahren oft abgeändert, was wesentliche Auswirkungen auf die in der LGR gemeldeten Einkommen hatte⁵⁵. Die Aktualisierungen wurden zumeist damit erklärt, dass Fehler in den zuvor berichteten Daten zu korrigieren seien, dass Primärdaten erst spät verfügbar gewesen seien oder dass bessere Datenquellen nunmehr genauere Informationen lieferten. Obwohl die Überarbeitung statistischer Daten ein Standardverfahren bei der Erstellung von Statistiken ist, unterstreichen die Aktualisierungen Schwachstellen in den Verfahren zur Zusammenstellung der LGR in den Mitgliedstaaten und verringern die Zuverlässigkeit der wichtigsten Leistungsindikatoren der Kommission für Einkommen.

Qualitätssicherung ist nicht voll und ganz wirksam

58

Zwar bemühte sich Eurostat, die Qualität der LGR zu verbessern, es wurde jedoch keine erschöpfende und unabhängige Bewertung dahin gehend durchgeführt, ob die Mitgliedstaaten einen wirksamen Qualitätssicherungsrahmen für die Erhebung und Zusammenstellung von LGR-Daten eingerichtet haben. Im Jahr 2010 richtete Eurostat eine gemeinsame Arbeitsgruppe ein, um Indikatoren für die Qualität der LGR zu identifizieren und Standards für Qualitätsberichte festzulegen. Im Jahr 2012 koordinierte es eine Selbstbewertung der mit ihrer Zusammenstellung beauftragten nationalen Gremien. Bei dieser Gelegenheit wurden die Mitgliedstaaten gebeten, ihre Gesamtbewertungen der LGR-Datenqualität abzugeben und anzugeben, wo Verbesserungsbedarf besteht. Der Hof stellte fest, dass vier Mitgliedstaaten⁵⁶ in diesem Rahmen keinen Bericht vorgelegt hatten, sodass Eurostat weiterhin keine aktualisierten und vollständigen Informationen über die Qualität der eingereichten LGR-Daten zur Verfügung standen.

... und in einigen Mitgliedstaaten gab es Schwachstellen bei der Durchführung des INLB

Die technische Umsetzung der INLB-Erhebung kann die Qualität der Ergebnisse beeinträchtigen

59

Allgemein kann zwischen drei INLB-Erhebungssystemen unterschieden werden. In einer Gruppe von Mitgliedstaaten erwerben die nationalen INLB-Verbindungsstellen Daten von privaten Buchstellen, welche die Bücher von Einzelbetrieben führen und die Daten auch für die Einkommenssteuererklärungen der Landwirte verwenden⁵⁷. In einer zweiten Gruppe ist die Verbindungsstelle direkt an der Buchführung zu INLB-Zwecken beteiligt und steht in direktem Kontakt zu den Landwirten⁵⁸. In einer dritten Gruppe beauftragen die nationalen Verbindungsstellen private Datenerheber, welche Daten direkt von den Betrieben erheben⁵⁹.

54 Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 138/2004.

55 So führte die 2014 vorgenommene Berichtigung des Ergebnisses des landwirtschaftlichen Unternehmensgewinns für 2012 für Rumänien zu einem Anstieg von 129 %, für Dänemark von 104 %, für Luxemburg von 48 %, für Italien von 27 % und für Belgien von 23 %. Für Deutschland dagegen ging das Einkommen um 23 % und für Frankreich um 12 % zurück. Das Faktoreinkommen änderte sich erheblich in Belgien (+ 12 %), Deutschland (- 13 %), Italien (+ 10 %), Luxemburg (+ 28 %), Lettland (+ 43 %) und den Niederlanden (+ 13 %).

56 Belgien, Deutschland, Zypern und Vereinigtes Königreich.

57 Beispielsweise in Deutschland und Frankreich.

58 Beispielsweise in den Niederlanden.

59 Beispielsweise in Spanien, Polen und Rumänien.

Bemerkungen

60

Ein direkt verwaltetes System trägt zu einer hohen Datenqualität bei. Eine gute Praxis wurde z. B. in den Niederlanden festgestellt, wo die Datenerhebung einem Forschungsinstitut anvertraut ist, welches die Buchführungsarbeit übernimmt und direkten Zugang zu allen relevanten Informationen bezüglich der Geschäftstätigkeiten der Betriebe hat. Ähnlich besteht dort, wo INLB-Daten aus zur Besteuerung verwendeten Daten hergeleitet werden, ein Anreiz zu größerer Genauigkeit, da eine fehlerhafte Buchführung nach nationalem Steuerrecht bestraft werden könnte.

61

Nach den in Spanien und Rumänien festgestellten Regelungen erhielten die Auftragnehmer einen festen Betrag für jeden an die Verbindungsstelle gelieferten Betriebsbogen. Es besteht das Risiko, dass Betriebe mit einfachen Strukturen ausgewählt werden, um den Arbeitsaufwand pro Betrieb zu verringern; das Risiko hinsichtlich der Qualität der erhaltenen Informationen ist somit höher.

Der Repräsentationsgrad der Stichprobe variiert erheblich zwischen den Mitgliedstaaten ...

62

Die Kommission genehmigt die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagene Stichprobengröße, sie verfügt aber nicht über eine ausreichende Dokumentation darüber, wie sie diese berechnet haben, welche Annahmen gemacht wurden und ob die Berechnungen mit den statistischen Grundsätzen konform waren. Kritische Informationen wie die Genauigkeit der verwendeten Parameter und Konfidenzbänder werden nicht veröffentlicht oder von unabhängigen Experten überprüft, um die Qualität der Auswahlpläne zu bewerten.

63

Die Stichprobengröße ebenso wie die Zahl der von einem Betrieb in der Stichprobe vertretenen Betriebe variieren erheblich zwischen Mitgliedstaaten und Regionen⁶⁰. Wichtige landwirtschaftliche Sektoren können im INLB jedoch unterrepräsentiert sein. Ein Beispiel sind Erzeuger von Wein und Trauben, Obst und Zitrusfrüchten, Oliven und verschiedenen Dauerkulturen in Spanien, von denen zusammen gerade einmal 0,8 % der Betriebe in den entsprechenden Sektoren einbezogen waren. Diese Sektoren machen jedoch etwa 24 % des Gesamtproduktionswerts der spanischen Landwirtschaft aus.

60 Die Zahl der von einem Betrieb in der INLB-Stichprobe vertretenen Betriebe variiert zwischen drei in Luxemburg und 185 in Rumänien. Bei den verschiedenen Sektoren und Größenklassen kann es viel größere Variationen geben.

64

Die Kommission empfiehlt, neue Betriebe nach dem Zufallsprinzip auszuwählen, um den höchsten statistischen Repräsentationsgrad hinsichtlich Aussagen bezüglich der Grundgesamtheit zu bieten. Nur elf Mitgliedstaaten⁶¹ haben neue Betriebe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. In anderen Mitgliedstaaten war die Auswahl jedoch nicht immer transparent und wurde durch die Organisationsart der Datenerhebung eingeschränkt. So hing das Auswahlverfahren in Deutschland, Spanien, Frankreich, Polen und Rumänien erheblich von der Initiative der Buchführungsstellen oder Datenerheber ab, die „geeignete Betriebe“ identifizieren mussten, welche die Auswahlkriterien erfüllen. In dieser Hinsicht könnten subjektive Faktoren die Auswahl eines Betriebs beeinflussen, was Auswirkungen auf den Repräsentationsgrad der erhaltenen Einkommensinformationen haben kann. In Spanien führte dies auch zu erheblichen Lücken bei der Erfassung von Teilgebieten durch die INLB-Stichprobe, sodass ein erheblicher Teil des Landes und der territorialen Struktur nicht angemessen vertreten war. Dies wirkt sich auch auf künftige Bewertungen von Direktzahlungen aus, weil Spanien ein System mit 51 Teilregionen eingeführt hat, die vom INLB derzeit nicht ausreichend erfasst werden.

65

Die Teilnahme an der INLB-Erhebung ist freiwillig. Die besuchten Mitgliedstaaten hatten bei fast allen relevanten Größenklassen Schwierigkeiten, eine angemessene Zahl von Betrieben zu finden. Einige Mitgliedstaaten haben Anreize geschaffen, um Betriebe anzuwerben und für die zusätzliche Belastung zu kompensieren, der Hof stellte jedoch fest, dass diese Maßnahmen nicht immer wirksam waren, um alle relevanten Arten und Größenklassen von Betrieben zu erfassen⁶².

66

Trotz der bestehenden Anreize sind in Deutschland kleine und sehr große Betriebe in der Stichprobe unterrepräsentiert. Schwierigkeiten wurden auch in den Niederlanden beobachtet, wo 78 % der ausgewählten neuen Betriebe die Teilnahme ablehnten. In Rumänien konnten aufgrund des Fehlens spezifischer Anreize über alle Größenklassen hinweg weniger Betriebe als erwartet angeworben werden, wobei es besondere Schwierigkeiten bei sehr kleinen und sehr großen Betrieben gab. Es ist jedoch wichtig, hochwertige Daten für alle relevanten Größenklassen zu erhalten, da sich die Situationen in größeren oder kleineren Betrieben erheblich von denen in durchschnittlichen Betrieben unterscheiden können.

61 Dänemark, Irland, Estland, Italien, Lettland, Malta, Niederlande, Slowakei, Schweden, Finnland und Vereinigtes Königreich. Slowenien hat zum Teil Stichproben mit Zufallsauswahl verwendet.

62 Der Erhebung des Hofes zufolge zahlten 14 Mitgliedstaaten dem teilnehmenden Betrieb eine Vergütung (Belgien (Flandern), Deutschland, Griechenland, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Österreich, Polen, Slowakei, Slowenien, Finnland und Schweden). In Belgien (Flandern), Kroatien, Italien, Litauen, Lettland, Ungarn, den Niederlanden, Finnland und dem Vereinigten Königreich bieten die Behörden bevorzugten Zugang zu Informationen über Unternehmensleistungen oder zu Beratungsdiensten, was es den Betrieben ermöglicht, ihre eigene Leistung mit der anderer Betriebe zu vergleichen.

... und es gab weitere Mängel bei der Erhebung der INLB-Daten

67

INLB-Daten werden aus einer Buchführung hergeleitet, die systematische und regelmäßige Eintragungen im Verlauf des Rechnungsjahres umfasst. An der Erhebung teilnehmende Betriebe müssen bereit und in der Lage sein, eine Betriebsbuchhaltung zu führen⁶³.

68

In Rumänien, wo Einzelbetriebe etwa 70 % der INLB-Stichprobe ausmachen, basierten die Ergebnisse jedoch weitgehend auf Befragungen, da vor allem kleinere Betriebe Buchführungsunterlagen nicht ordnungsgemäß ausfüllten. Ähnlich basierte die Datenerhebung für viele Betriebe in Spanien weitgehend auf Befragungen der Landwirte und nicht auf systematischen buchtechnischen Eintragungen. Dies verringert die Qualität der berichteten Informationen erheblich und erlaubt es nicht, die gelieferten Informationen zu den zugrunde liegenden Daten zurückzuverfolgen.

69

Unstimmigkeiten wurden auch bei der Berechnung der unbezahlten Arbeit von Familienmitgliedern festgestellt, bei der die Kommission bestätigte, dass die Stundenzahl von Familienarbeitskräften normalerweise überbewertet wird. Dies kann zu einer Unterbewertung des Einkommens je Arbeitskraft führen und die Zuverlässigkeit der Indikatoren beeinträchtigen.

70

In der Regel haben die Mitgliedstaaten INLB-Daten innerhalb der verordnungsrechtlich vorgegebenen Frist von zwölf Monaten nach dem Ende des Rechnungsjahres übermittelt⁶⁴. Die Qualität der Daten entsprach jedoch nicht immer den Erwartungen der Kommission und erforderte bei einigen Mitgliedstaaten umfangreiche Folgearbeiten. So konnte die Kommission die Ergebnisse für das Rechnungsjahr 2012 erst im November 2014 veröffentlichen, d. h. etwa zwei Jahre nach dem Ende des Bezugsjahres. Die Kommission versuchte, das Verfahren zu beschleunigen, indem sie die an die Mitgliedstaaten gezahlten Vergütungen erhöhte⁶⁵, was ohne eine Verbesserung der Datenqualität aber wohl kaum zu einer wesentlichen Verkürzung des Verfahrens führen wird. Wenn diese Situation anhält, werden wichtige Daten für die Überwachung und Bewertung der mit der GAP-Reform von 2013 beschlossenen Maßnahmen voraussichtlich nicht rechtzeitig für den Zwischenbericht 2018 zur Verfügung stehen.

63 Artikel 2 Buchstabe e der Verordnung (EG) Nr. 1217/2009.

64 Verordnung (EWG) Nr. 1915/83 der Kommission vom 13. Juli 1983 mit Durchführungsvorschriften für die Führung der Buchhaltung zum Zweck der Feststellung der Einkommen in den landwirtschaftlichen Betrieben (ABl. L 190 vom 14.7.1983, S. 25).

65 Gemäß der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 283/2012 der Kommission vom 29. März 2012 zur Festsetzung der Pauschalvergütung je Betriebsbogen ab dem Rechnungsjahr 2012 im Rahmen des Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen (ABl. L 92 vom 30.3.2012, S. 15) betrug die Vergütung für jeden gültigen Betriebsbogen 160 Euro. Ab 2015 erhalten die Mitgliedstaaten eine Zulage von 5 Euro je Betriebsbogen, wenn sie die Buchführungsdaten bereits innerhalb von elf Monaten nach dem Ende des Rechnungsjahres einreichen.

Unzureichende Finanzierung durch die Mitgliedstaaten kann die Qualität der Ergebnisse beeinträchtigen

71

Die von der Kommission an die Mitgliedstaaten gezahlten Vergütungen sind nicht davon abhängig, welches Datenerhebungssystem eingesetzt wurde und welche tatsächlichen Kosten den Mitgliedstaaten entstanden sind. Das INLB funktioniert allgemein besser, wenn auch der Mitgliedstaat ein starkes Interesse daran hat, hochwertige Daten zum Einkommen und zur Unternehmensleistung landwirtschaftlicher Betriebe zu erhalten, und daher ausreichende Finanzmittel bereitstellt. So basiert das INLB in den Niederlanden auf einem großen Datensatz zu den Geschäftstätigkeiten landwirtschaftlicher Betriebe sowie zu ökologischen und sozialen Aspekten, was weit über das hinausgeht, was derzeit auf EU-Ebene verlangt wird. Auch in Deutschland, Frankreich und Polen haben die nationalen Behörden ein ausgeprägtes Interesse an einem funktionierenden INLB-System, da die Ergebnisse weitgehend für ihre eigene Politik- und Leistungsanalyse verwendet werden.

72

Von den besuchten Mitgliedstaaten wurden in Spanien und Rumänien die meisten Schwachstellen festgestellt. Beide haben derzeit Schwierigkeiten, die notwendigen nationalen Mittel bereitzustellen. In diesen Mitgliedstaaten hängt das Funktionieren des INLB stark von der EU-Finanzierung ab. In beiden Mitgliedstaaten war die Verwendung der Daten zu nationalen Zwecken sehr begrenzt. In Rumänien werden Daten nur zum Zweck der Berichterstattung an die Kommission erhoben, und die Behörden hatten weder die notwendigen technischen Mittel noch ausreichend qualifiziertes Personal für eine weitere Analyse der Daten. Angesichts des erheblichen Spielraums, den die Mitgliedstaaten bei der Verteilung von EU-Beihilfen haben, ist es jedoch unerlässlich, dass das INLB als wichtigstes Instrument zur Bewertung der Leistung von GAP-Maßnahmen Ergebnisse von angemessener Qualität für jeden Mitgliedstaat liefert.

Die formellen Qualitätssicherungsregelungen für das INLB weisen Schwachstellen auf

73

Das INLB wird von der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Kommission verwaltet, die auch dafür zuständig ist, zusammen mit den nationalen Verbindungsstellen die Qualität der Daten sicherzustellen. Eurostat ist für die Koordinierung der statistischen Tätigkeiten der Kommission zuständig⁶⁶. Im Zusammenhang mit dem INLB ist der Umfang der Koordinierung durch Eurostat in einer Vereinbarung definiert⁶⁷. Diese sieht jedoch nicht vor, dass Eurostat eine Aufsichtsrolle zukommt.

66 Beschluss der Kommission vom 17. September 2012 über Eurostat (2012/504/EU) (ABl. L 251 vom 18.9.2012, S. 49).

67 Memorandum of Understanding zwischen Eurostat und der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung im Bereich Statistik vom 7. Mai 2015.

Bemerkungen

74

Von den besuchten Mitgliedstaaten gab es nur in den Niederlanden ein formales Qualitätssicherungsverfahren, und nur dort validierten die Behörden die Stichprobe hinsichtlich der zugrunde gelegten Grundgesamtheit und prüften sie regelmäßig in Bezug auf Annahmen. In den anderen Mitgliedstaaten führten die Verbindungsstellen Prüfungen zur Plausibilität der erhaltenen Daten durch. Diese wurden jedoch, außer in Polen, nicht durch Kontrollen an Ort und Stelle vervollständigt, um die Qualität der Arbeit der Datenerheber zu bewerten oder die gelieferten Informationen bis zu den zugrunde liegenden Aufzeichnungen zurückzuverfolgen.

75

Die Kommission ist sich der Leistungsprobleme des INLB in einzelnen Mitgliedstaaten bewusst⁶⁸. Allerdings wurde bislang kein Zeitplan festgelegt, um die Situation zu verbessern, und erhebliche Schwachstellen wie eine unzureichende Erfassung von Sektoren und Größenklassen in allen Mitgliedstaaten, das Fehlen von Anreizen für die Anwerbung von Betrieben in vielen Mitgliedstaaten und eine mangelhafte Finanzierung wurden noch immer nicht in Angriff genommen.

76

Die Kommission bemüht sich, Schwachstellen im INLB zu beheben, und sie erkundet in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Wege für ein kosteneffizienteres Datenerhebungssystem. Außerdem beabsichtigt sie, das INLB zu verwenden, um aktuelle Informationen zu Nachhaltigkeitsindikatoren auf Betriebsebene bereitzustellen. Konkrete Verbesserungen werden jedoch wahrscheinlich nicht vor 2017 realisiert werden können, und Daten werden nicht vor Ende 2019 zur Verfügung stehen. Dies hat möglicherweise Auswirkungen auf die Bewertung der GAP-Reform von 2013.

Einschränkungen bei den verfügbaren Daten, vage Ziele bestimmter GAP-Maßnahmen und Schwachstellen bei Leistungsindikatoren haben Auswirkungen auf die Fähigkeit der Kommission, das Erreichte nachzuweisen

77

Daten aus der LGR und dem INLB bilden die Grundlage für die Bewertung der Leistung von GAP-Maßnahmen zugunsten der Einkommen von Landwirten durch die Kommission. Eine wirksame Leistungsbewertung erfordert jedoch nicht nur die Verfügbarkeit und Qualität von Daten zu den Einkommen von Landwirten, sondern auch von Anfang an klar definierte Maßnahmenziele und zielspezifische Indikatoren. Außerdem ist das Einkommen nicht das einzige Ziel der GAP und kein ausschließliches Ziel der meisten GAP-Maßnahmen.

68 Die Kommission stellte zudem erhebliche Mängel in Griechenland fest.

Bemerkungen

78

Der Hof analysierte, ob für die GAP-Maßnahmen von Anfang an hinsichtlich der Einkommen von Landwirten klare Ziele gesetzt wurden. Auf dieser Grundlage bewertete er, ob die Kommission relevante Indikatoren festlegte, die eine wirksame Messung der Leistung von GAP-Maßnahmen zur Stützung der Einkommen von Landwirten ermöglichen. Außerdem bewertete er, ob die Leistungsindikatoren für den aktuellen Programmplanungszeitraum eine Messung des Grads der Verwirklichung jener Ziele ermöglichen werden. Die Analyse des Hofes wurde auch von den Experten bestätigt.

Direktzahlungen dienen zahlreichen Zielen, deren Verwirklichung schwer zu messen ist ...

79

Um die Ziele der GAP in Bezug auf die Einkommen von Landwirten zu bewerten, bediente sich der Hof der in der Haushaltsordnung⁶⁹ enthaltenen SMART-Kriterien, denen zufolge Ziele konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und mit einem Datum versehen sein sollten.

80

Im Allgemeinen verdienen gewerbliche landwirtschaftliche Betriebe ihr Einkommen vorwiegend mit dem Verkauf ihrer Erzeugnisse. Direktzahlungen an Landwirte sind an sich zusätzliche Einnahmen. Zudem kann erwartet werden, dass sie sich auch dadurch auf das Einkommen von Landwirten auswirken, dass sie deren Geschäftsentscheidungen beeinflussen⁷⁰.

81

Das allgemeine GAP-Ziel der rentablen Nahrungsmittelerzeugung und dessen Auswirkungen auf das landwirtschaftliche Einkommen wurden bislang nicht in messbare Zielvorgaben umgesetzt. Wie genau einzelne Maßnahmen innerhalb der Direktzahlungssysteme zur Verwirklichung dieses Gesamtziels beitragen sollen, ist ebenfalls nicht festgelegt, da ihre spezifischen Ziele weder in der Verordnung⁷¹ noch in deren Präambel ausreichend klar definiert werden und es keine Ausgangswerte oder Zielvorgaben gibt, anhand deren ihre Leistung gemessen werden könnte. Außerdem sind die Beziehungen zu den anderen GAP-Zielen wie z. B. nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen komplex und können sich ebenfalls auf die Einkommen von Landwirten auswirken.

69 Artikel 30 Absatz 3 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

70 Der Kommission zufolge betrug das Verhältnis zwischen Direktzahlungen und Gesamteinnahmen gewerblicher Betriebe in der EU im Jahr 2012 11,2%. Der Anteil variiert jedoch erheblich zwischen Betrieben und Mitgliedstaaten (*EU Farm Economics Overview based on 2012 FADN data* (Überblick über die wirtschaftlichen Entwicklungen in der europäischen Landwirtschaft auf der Grundlage von INLB-Daten aus dem Jahr 2012), S. 1).

71 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013. Der verfügbare Haushalt beläuft sich größtenteils auf den EU-Förderbetrag, der historisch an Landwirte für Bodenbewirtschaftung und Tierzucht gezahlt wurde (gekoppelte Zahlungen).

82

Die Kommission ist der Auffassung, dass Direktzahlungen auch in Verbindung mit anderen Maßnahmen gleichzeitig zur Verwirklichung einer Vielzahl von Zielen beitragen sollten, wie z. B. zur Unterstützung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit von Betrieben, zur Verbesserung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit in der Landwirtschaft und zur Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen sowie zum Klimaschutz. Da jedoch im Allgemeinen nicht klar ist, was mittels der allgemeinen und spezifischen Ziele der GAP erreicht werden soll, ist es grundsätzlich schwierig, auf der Grundlage von Leistungsindikatoren zu bewerten, ob eine Maßnahme ihr Ziel erreicht hat. Die Vielzahl von Optionen, die die Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Direktzahlungen wählen können, führt zu noch mehr Komplexität, weil sich die Auswirkungen auf die Agrarmärkte und die Einkommensunterschiede von Landwirten von einem Mitgliedstaat zum anderen erheblich unterscheiden können.

... und GAP-Leistungsindikatoren bezüglich der Einkommen von Landwirten können nicht eindeutig mit Maßnahmen und der tatsächlichen Verwirklichung der Ziele in Verbindung gebracht werden

83

Indikatoren sollten die Bewertung des Fortschritts, der Wirksamkeit und Effizienz der politischen Maßnahmen im Vergleich zu den Zielen ermöglichen⁷². Sie sollten relevant, akzeptiert, glaubwürdig, messbar und robust sein und auf soliden statistischen Informationen basieren⁷³.

84

Die **Wirkungsindikatoren** sind so konzipiert, dass sie die kombinierten Auswirkungen der GAP-Maßnahmen zeigen. In Bezug auf die Einkommen von Landwirten, als Teil des allgemeinen Ziels der rentablen Nahrungsmittelerzeugung, sind der landwirtschaftliche Unternehmensgewinn und das Faktoreinkommen in der Landwirtschaft die relevantesten Wirkungsindikatoren. Allerdings sind sie darauf begrenzt, Trends anzuzeigen und keine absoluten Einkommenswerte, und es wurden keine Ausgangswerte festgelegt. Außerdem sind Änderungen bei diesen Indikatoren größtenteils auf Änderungen bei den Preisen und nicht auf die Wirkung von GAP-Maßnahmen zurückzuführen. Auch können sie keine Informationen darüber liefern, in welchem Maße die GAP das Vertragsziel einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung erreicht hat, da auf EU-Ebene keine geeigneten Daten zur Verfügung stehen.

72 Artikel 1 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 834/2014 der Kommission vom 22. Juli 2014 mit Vorschriften für die Anwendung des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmens der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 230 vom 1.8.2014, S. 1).

73 Indikatoren sollten soweit möglich die „RACER“-Kriterien erfüllen, d. h. relevant, akzeptiert, glaubwürdig, einfach und robust sein. *Part III: Annexes to impact assessment guidelines* (Teil III: Anhänge zu den Leitlinien für die Folgenabschätzung), Europäische Kommission, 15. Januar 2009 – http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf.

85

Der Hof stellte außerdem fest, dass die **Ergebnisindikatoren** der Kommission, sofern sie direkt mit dem Einkommen verbunden sind, für das allgemeine Ziel der rentablen Nahrungsmittelerzeugung und somit für das Einkommen, das Landwirte aus der Landwirtschaft beziehen, relevant sind. Die durch die Indikatoren gelieferten Informationen sind jedoch abermals nicht ausreichend präzise, um deutlich genug mit EU-Maßnahmen in Verbindung gebracht zu werden und so zu zeigen, dass diese zu den gewünschten Wirkungen beigetragen haben (siehe **Kasten 4**). Da keine Zielvorgaben oder Ausgangswerte festgelegt wurden, können die Indikatoren keine Informationen über eine mögliche Lücke zwischen der gewünschten und der tatsächlichen Verwirklichung von Zielen oder darüber liefern, ob die Maßnahmen zur Verringerung dieser Lücke beigetragen haben.

Kasten 4

Schwachstellen bei den Ergebnisindikatoren der Kommission in Bezug auf die Einkommen von Landwirten

Der Indikator **Anteil jährlicher Direktzahlungen am landwirtschaftlichen Einkommen**, der basierend auf der LGR berechnet wird, unterstreicht die Bedeutung von Direktzahlungen für den Agrarsektor. Allerdings sind die zugrunde liegenden Daten für diesen Indikator nicht ausreichend zuverlässig⁷⁴. Außerdem wird der Indikator durch folgende Situationen verzerrt: Es gibt Betriebe, die Direktzahlungen erhalten, aber nicht produzieren und daher kein landwirtschaftliches Einkommen haben. Im Gegensatz dazu wird in einigen Mitgliedstaaten ein erheblicher Anteil des landwirtschaftlichen Einkommens von Landwirten generiert, die keine oder nur geringfügige Direktzahlungen erhalten⁷⁵. Und schließlich berücksichtigt der Indikator nicht die Verringerung der Einkommen von Landwirten aufgrund der erhöhten Pachten, welche eine Folge der Kapitalisierung der Direktzahlungen in den Bodenpreisen sind. Darüber hinaus ist auch nicht klar, ob eine Änderung beim Indikator einzig oder größtenteils durch spezifische GAP-Maßnahmen, Veränderungen auf den Märkten oder andere Faktoren bedingt ist.

Der Indikator **Schwankungen des Betriebseinkommens** ist größtenteils von der Volatilität der Weltmarktpreise abhängig. Dieser auf der Grundlage von INLB-Daten berechnete Indikator kann wichtige Informationen über die allgemeine Wirksamkeit von Direktzahlungen bei der Abfederung der Auswirkungen von Marktinstabilitäten liefern. Allerdings ist der Indikator nicht ausreichend solide, da er Beihilfen, Steuereffekte und das außerlandwirtschaftliche Einkommen, welches eine wichtige Rolle dabei spielen kann, Landwirten bei der Bewältigung von Preisvolatilität zu helfen, nicht berücksichtigt.

Der Indikator **Wertschöpfungsanteil für Primärerzeuger in der Nahrungsmittelkette** untersucht die Wertschöpfung der landwirtschaftlichen Primärerzeugung im Vergleich zu anderen Stufen der Nahrungsmittelkette wie z. B. nahrungsmittelverarbeitende Industrie, Händler oder Supermärkte. Der Indikator ist nicht ausreichend robust, da Situationen auftreten können, in denen der Indikator sinkt, während das landwirtschaftliche Einkommen steigt. Dies ist z. B. der Fall, wenn eine große Nachfrage nach neuen Lebensmitteln besteht, die zu höheren Produktpreisen führt. In diesem Fall wird der Anteil von Landwirten in der Nahrungsmittelkette wahrscheinlich verringert, obwohl das Einkommen von Landwirten möglicherweise gestiegen ist.

⁷⁴ Siehe Ziffer 38.

⁷⁵ In den Niederlanden stammten 39% der landwirtschaftlichen Erzeugung von Betrieben, die keine Direktzahlungen erhielten.

86

Die Indikatoren der Kommission berücksichtigen keine anderen Ergebnisse, die für die Leistung von Direktzahlungen in Bezug auf das Einkommen wichtig sind. Zum Beispiel gibt es keinen Ergebnisindikator, der Informationen darüber liefert, in welchem Umfang die landwirtschaftliche Bevölkerung das Instrument der Direktzahlungen nutzt, inwieweit die Zahlungen tatsächlich an landwirtschaftliche Erzeuger gehen und ob die neuen Direktzahlungssysteme einkommensschwache Landwirte besser unterstützen als vor der Reform.

87

Auch liefern die Indikatoren keine Informationen darüber, ob die EU-Zahlungen zur effizienten Verwirklichung des Einkommensziels beigetragen haben, weil die Indikatoren nicht zeigen können, ob andere GAP-Beihilfeniveaus oder -formen sich in gleichem Maße und zu den gleichen Haushaltskosten auf das landwirtschaftliche Einkommen auswirken würden, oder dass eine spezifische Maßnahme zielgerichtet genug war, um auf die effizienteste Art mit Marktversagen umzugehen.

88

Nahrungsmittelerzeugung, Einkommen und Lebensstandard von Landwirten sind ein besonderer Schwerpunkt des Vertrags. Nach der GAP-Reform von 2013 ist ein Drittel des EU-Haushalts weiterhin direkt oder indirekt dafür vorgesehen, die Märkte zu stabilisieren, das Einkommen von Landwirten zu stützen und somit einen Beitrag zur rentablen Nahrungsmittelerzeugung und zu einem angemessenen Lebensstandard für Landwirte zu leisten.

89

In der Vergangenheit stellte der Hof fest, dass zuverlässigere und umfassendere Statistiken und Indikatoren erforderlich waren, um die Leistung der GAP, deren Haushaltsmittel zu mehr als zwei Dritteln der Einkommensstützung gewidmet werden, genauer zu verfolgen.

90

Im neuen Überwachungs- und Bewertungsrahmen für die GAP ist vorgesehen, dass die Kommission die kombinierten Auswirkungen der GAP-Maßnahmen im Vergleich zu den genannten Zielen bewertet. Dazu sind ausreichende und hochwertige Informationen nötig.

91

Der Hof kommt zu dem Schluss, dass das System der Kommission zur Messung der Leistung der GAP in Bezug auf die Einkommen von Landwirten nicht gut genug konzipiert ist und dass die Qualität und Quantität der statistischen Daten, die zur Analyse der Einkommen von Landwirten verwendet werden, erheblich eingeschränkt sind.

Die Kommission hat die statistischen Daten, die zur effektiven Bewertung der Leistung von GAP-Maßnahmen zur Stützung der Einkommen von Landwirten notwendig sind, nicht eindeutig ermittelt

92

Zum verfügbaren Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte stehen keine repräsentativen Daten zur Verfügung, mit denen beurteilt werden könnte, ob das Vertragsziel der Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte erreicht wurde. Außerdem gibt es kein zuverlässiges System, das Vergleiche zwischen landwirtschaftlichen Einkommen und Einkommen in anderen Wirtschaftssektoren ermöglicht, wodurch Einkommensbeihilfen der EU für Landwirte gerechtfertigt werden könnten (siehe Ziffern 26-32).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Empfehlung 1 – Entwicklung von Rahmen für die Erhebung und den Vergleich relevanter Informationen über die Einkommen von Landwirten

Die Kommission sollte einen umfassenderen statistischen Rahmen für die Bereitstellung von Informationen über das verfügbare Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte und für eine bessere Abbildung des Lebensstandards von Landwirten entwickeln. Zu diesem Zweck sollte die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und basierend auf einer gemeinsamen Methodik Überlegungen anstellen, wie bestehende statistische Instrumente der EU am besten weiterentwickelt und kombiniert werden können.

Die Kommission sollte außerdem den Rahmen für den Vergleich zwischen den Einkommen von Landwirten und den Einkommen in anderen Wirtschaftssektoren verbessern.

93

Die auf EU-Ebene derzeit zur Messung der Einkommen von Landwirten zur Verfügung stehenden Instrumente sind die LGR und das INLB. Beide liefern maßgebliche Daten für die Messung der Leistung von GAP-Maßnahmen, welche auf die Förderung einer rentablen Nahrungsmittelerzeugung und die Stützung der Einkommen von Landwirten abzielen. Diese Instrumente sind jedoch nur begrenzt aussagekräftig, und wichtige Daten stehen möglicherweise nicht zur Verfügung, um die GAP-Maßnahmen zur Stützung der Einkommen von Landwirten wirksam zu bewerten.

94

Das Potenzial der LGR wird noch nicht vollständig genutzt, und sie liefert keine ausreichenden Informationen über wichtige Faktoren, die für die Einkommen von Landwirten relevant sind. Außerdem werden LGR-Informationen von der Kommission nicht immer korrekt verwendet (siehe Ziffern 33-39).

Empfehlung 2 – Entwicklung der LGR

Die Kommission sollte die LGR weiterentwickeln, damit ihr Potenzial besser genutzt werden kann, um

- o detailliertere Informationen über die Faktoren zu liefern, die sich auf das landwirtschaftliche Einkommen auswirken;
- o basierend auf formellen Vereinbarungen mit den Mitgliedstaaten die Übertragung von auf regionaler Ebene erfassten Daten sicherzustellen.

Des Weiteren sollte die Kommission

- o prüfen, ob die LGR weiterentwickelt werden kann, um eine vernünftige Schätzung des wirtschaftlichen Werts der von Landwirten erzeugten öffentlichen Güter zu liefern;
- o sicherstellen, dass LGR-Informationen in Einkommensindikatoren angemessen verwendet werden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

95

Das INLB ist ein wichtiges Instrument zur Bewertung der GAP, ist jedoch nur begrenzt aussagekräftig. Die Einkommensindikatoren tragen der Entwicklung von Betrieben im Agrarsektor nicht vollständig Rechnung, während Informationen über sonstige mit dem Betrieb verbundene Einkommen von Landwirten unvollständig sind. Außerdem stehen für zahlreiche Empfänger von EU-Beihilfen keine Einkommensdaten auf EU-Ebene zur Verfügung (siehe Ziffern 40-51).

Empfehlung 3 – Entwicklung von Synergien zwischen dem INLB und anderen statistischen Instrumenten

Die Analyse der Einkommen von Landwirten durch die Kommission sollte auf Indikatoren, welche die aktuelle Lage der Landwirtschaft berücksichtigen, sowie auf ausreichenden und kohärenten Daten über alle Begünstigten von GAP-Maßnahmen basieren. Dies könnte erreicht werden, indem Synergien zwischen den vorhandenen Verwaltungsdaten ausgebaut oder entweder das INLB oder andere geeignete statistische Instrumente weiterentwickelt werden.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben nicht immer sichergestellt, dass die zur Messung der Einkommen von Landwirten verwendeten Daten von angemessener Qualität waren

96

Die Kommission verfügte nicht über ausreichende aktuelle Informationen über die LGR-Methodik und die Datenquellen, welche von den Mitgliedstaaten verwendet wurden; die Berichterstattung an Eurostat war mit Mängeln behaftet, und die Qualitätssicherungsregelungen waren nicht in vollem Umfang wirksam. Dies kann die Genauigkeit der gemeldeten Daten beeinträchtigen und ihre Vergleichbarkeit gefährden. Außerdem wird dadurch die Zuverlässigkeit der Hauptindikatoren der Kommission für die Überwachung der Leistung der GAP infrage gestellt (siehe Ziffern 53-58).

Empfehlung 4 – Verbesserung der Qualität der LGR

Angesichts der Bedeutung der LGR für die Überwachung der GAP sollte die Kommission eine regelmäßige Qualitätsberichterstattung über die LGR einführen und hinreichende Sicherheit dahin gehend erlangen, dass die Mitgliedstaaten einen Qualitätssicherungsrahmen einrichten, um zu gewährleisten, dass von den Mitgliedstaaten gelieferte Daten vergleichbar und gemäß den für europäische Statistiken geltenden Qualitätskriterien zusammengestellt sind.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

97

Beim INLB beeinträchtigte die technische Umsetzung der Erhebung in einigen Mitgliedstaaten die Qualität der Ergebnisse, und der Repräsentationsgrad der Stichprobe variierte zwischen den Mitgliedstaaten. Infolgedessen waren nicht alle Sektoren, Größenklassen und Regionen hinreichend im INLB vertreten, was dessen Nutzen zu Analyse Zwecken schmälert. Außerdem kann sich eine unzureichende Finanzierung der Erhebung von INLB-Daten durch die Mitgliedstaaten auf die Qualität der erzielten Ergebnisse auswirken (siehe Ziffern 59-72).

98

Bei der Prüfung wurden einige Schwachstellen im Bereich der Qualitätssicherungsregelungen für das INLB festgestellt (siehe Ziffern 73-76).

Empfehlung 5 – Verbesserung der Qualität des INLB

Die Kommission sollte außerdem die bei der Anwendung des INLB aufgezeigten Schwachstellen angehen, indem sie einen klaren Zeitplan mit den betreffenden Mitgliedstaaten vereinbart und zu einer besseren Nutzung des Potenzials dieses Systems ermutigt.

Die Kommission sollte die derzeitigen Qualitätsregelungen für die Erstellung der INLB-Statistiken durch die Mitgliedstaaten weiterentwickeln, um sicherzustellen, dass Sektoren und Größenklassen von Betrieben, die für die GAP von Interesse sind, in allen Mitgliedstaaten angemessen vertreten sind und auch die von den Mitgliedstaaten getroffenen Entscheidungen bezüglich der GAP-Optionen widerspiegeln.

Die Kommission hat keine relevanten Indikatoren definiert, die eine wirksame Bewertung der Leistung von GAP-Maßnahmen bei der Stützung der Einkommen von Landwirten ermöglichen

99

Vage Ziele und das Fehlen von Ausgangswerten machen es schwierig, auf der Grundlage der Leistungsindikatoren zu beurteilen, ob einzelne GAP-Maßnahmen zur Stützung der Einkommen von Landwirten ihre Ziele erreicht haben. Die Entscheidungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Umsetzung von Direktzahlungen stellen für die Kommission eine zusätzliche Herausforderung dar, wenn es darum geht zu analysieren, ob sie effizienter und wirksamer zur Verwirklichung der GAP-Ziele beigetragen und somit einen EU-Mehrwert geschaffen haben (siehe Ziffern 79-82).

100

Die Indikatoren der Kommission in Bezug auf rentable Nahrungsmittelerzeugung und die Einkommen von Landwirten sind nicht ausreichend zuverlässig oder stehen nicht deutlich genug mit GAP-Maßnahmen in Verbindung, um zu zeigen, dass sie wirksam und effizient zu den gewünschten Wirkungen beigetragen haben. Weiter geschmälert wird die Relevanz der Indikatoren durch Einschränkungen bei der Verfügbarkeit von Daten. Die Indikatoren liefern außerdem keine Informationen darüber, ob die Ziele effizient erreicht wurden, was eine gründliche Analyse der Faktoren erfordert, welche sich auf die Einkommen von Landwirten auswirken (siehe Ziffern 83-87).

Empfehlung 6 – Verbesserung der Messung der Leistung von GAP-Maßnahmen zur Stützung der Einkommen von Landwirten

Die Kommission sollte unter Berücksichtigung der vom Hof identifizierten Schwachstellen die Zuverlässigkeit und Vollständigkeit von Informationen zur Leistung der GAP-Maßnahmen in Bezug auf die Einkommen von Landwirten verbessern, indem sie

- o von Anfang an geeignete operationelle Ziele und Ausgangswerte definiert, anhand deren die Leistung der GAP-Maßnahmen für den nächsten Programmplanungszeitraum verglichen werden kann;
- o bei ihren Bewertungen den derzeitigen Rahmen der Leistungsindikatoren um andere relevante und hochwertige Daten zur Messung der erzielten Ergebnisse ergänzt;
- o ebenfalls bei ihren Bewertungen die Wirksamkeit und Effizienz der zur Stützung der Einkommen von Landwirten konzipierten Maßnahmen beurteilt.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Augustyn KUBIK, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 13. Januar 2016 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

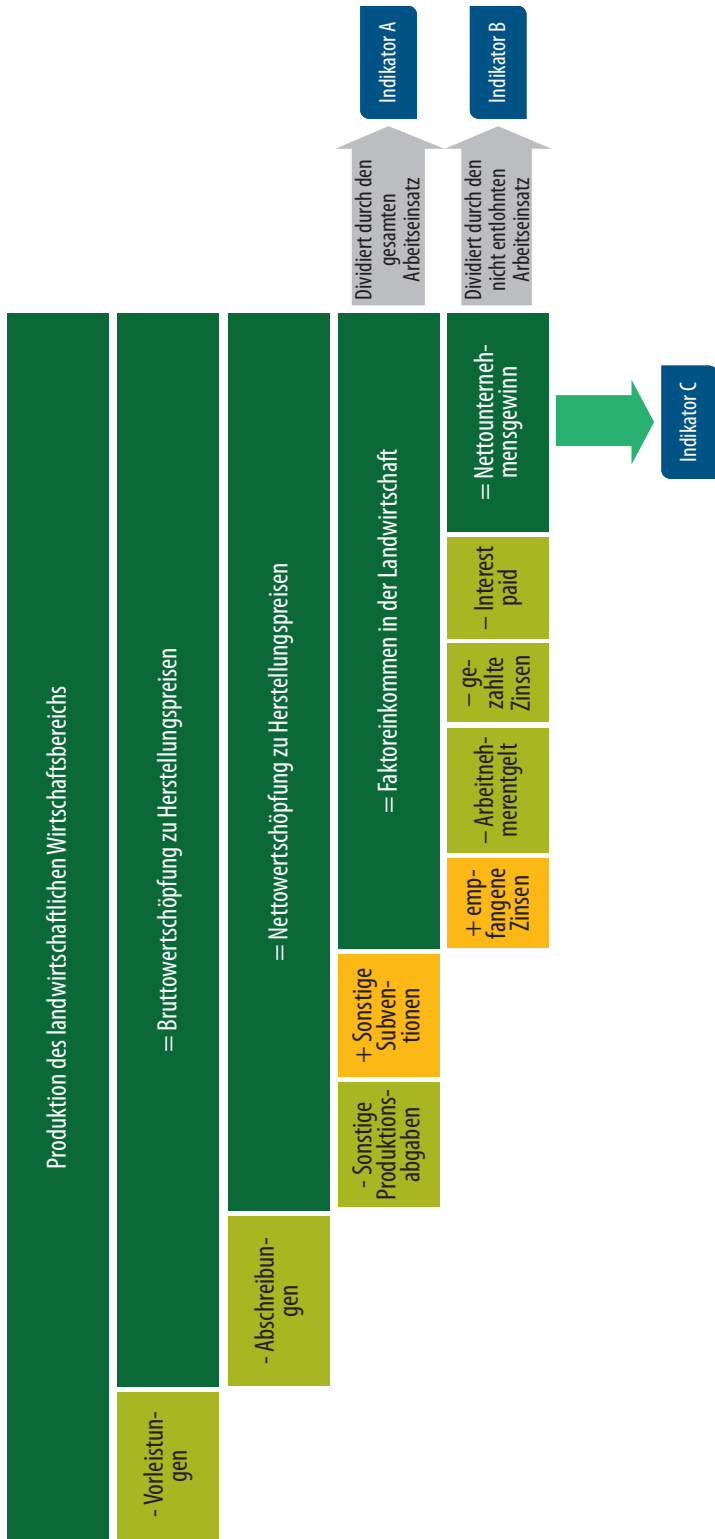
Optionen der Mitgliedstaaten für die Umsetzung von EU-Direktzahlungen

Mitgliedstaat	Basisprämie	Regelung für die einheitliche Flächenzahlung	Umverteilungsprämie	Zahlung für Junglandwirte	Zahlung in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen	Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landwirtschaftsmethoden ¹	Fakultative gekoppelte Zahlungen	Kleinerzeu-gerregelung
Belgien	X	–	X	X	–	X	X	–
Bulgarien	–	X	X	X	–	X	X	X
Tschechische Republik	–	X	–	X	–	X	X	–
Dänemark	X	–	–	X	X	X	X	X
Deutschland	X	–	X	X	–	X	–	X
Estland	–	X	–	X	–	X	X	–
Irland	X	–	–	X	–	X	X	–
Griechenland	X	–	–	X	–	X	X	X
Spanien	X	–	–	X	–	X	X	X
Frankreich	X	–	X	X	–	X	X	–
Kroatien	X	–	X	X	–	X	X	X
Italien	X	–	–	X	–	X	X	X
Zypern	–	X	–	X	–	X	X	–
Lettland	–	X	–	X	–	X	X	–
Litauen	–	X	X	X	–	X	X	X
Luxemburg	X	–	–	X	–	X	X	–
Ungarn	–	X	–	X	–	X	X	X
Malta	X	–	–	X	–	X	X	X
Niederlande	X	–	–	X	–	X	X	–
Österreich	X	–	–	X	–	X	X	X
Polen	–	X	X	X	–	X	X	X
Portugal	X	–	–	X	–	X	X	X
Rumänien	–	X	X	X	–	X	X	X
Slowenien	X	–	–	X	–	X	X	X
Slowakei	–	X	–	X	–	X	X	–
Finnland	X	–	–	X	–	X	X	–
Schweden	X	–	–	X	–	X	X	–
Vereinigtes Königreich	X	–	–	X	–	X	X	–

¹ Sogenannte „Ökologisierungszahlung“.

Anhang II

Berechnung des landwirtschaftlichen Einkommens wie im Rahmen der LGR definiert



Berechnung des Einkommens im Rahmen des INLB

Endbestand landwirtschaftliche Erzeugnisse	
+ Verkauf	
+ Berichtigung Viehbestandwert	- Anfangsbestand landwirtschaftlicher Erzeugnisse
+ Eigenverbrauch	- Viehzukäufe
+ Innerbetrieblicher Verbrauch	
= Erzeugung (pflanzliche und tierische Erzeugung)	
	- Vorleistungen
+ Betriebsbeihilfen	- Saldo MwSt. und Betriebssteuern
= Bruttowertschöpfung (Bruttobetriebseinkommen)	
	- Abschreibung
= betriebliche Nettowertschöpfung	
+ Investitionsbeihilfen	- Löhne, gezahlte Pachten, gezahlte Zinsen
= Familienbetriebseinkommen	

Leistungsindikatoren der Kommission zur Bewertung der GAP

Output-Indikatoren (wer und was unterstützt wird)

Direktzahlungen

Fläche und Anzahl der Landwirte unter

- Basisprämienregelung
- Regelung für die einheitliche Flächenzahlung
- nationaler Übergangshilfe
- Umverteilungsprämie
- Ökologisierungszahlung (Anbaudiversifizierung, Dauergrünland, im Umweltinteresse genutzte Flächen, biologisch bewirtschaftete Betriebe usw.)
- Zahlung für Junglandwirte
- Kleinerzeugerregelung
- fakultativer gekoppelter Stützung
- Zahlung in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen
- nationalen Programmen für den Baumwollsektor

Marktmaßnahmen

- öffentliche Intervention (Volumen und Dauer)
- private Lagerhaltung (Volumen und Dauer)
- Ausfuhrerstattungen (mit Ausfuhrerstattung ausgeführte Erzeugnismengen)
- außergewöhnliche Maßnahmen (soweit erforderlich)
- Erzeugerorganisationen (prozentualer Anteil der von Erzeugerorganisationen und Vereinigungen von Erzeugerorganisationen vermarkteten Erzeugung)
- Schulregelungen (Zahl der Endbegünstigten der Schulmilch- und Schulobstregelungen)
- Hektarzahl der Neuanpflanzungen von Reben
- Hektarzahl der umstrukturierten Rebflächen
- Zahl der Förderungsprojekte, Investitionsprojekte und Innovationsmaßnahmen im Weinsektor

Horizontale Aspekte

- Hektarzahl und Anteil der GAP-Zahlungen, die der Cross-Compliance unterliegen
- geografische Angaben für Qualitätspolitik (Weinsektor), Zahl der neuen geschützten Ursprungsbezeichnungen, der geschützten geografischen Angaben und garantiert traditionellen Spezialitäten, aufgeschlüsselt nach Sektoren
- Hektarzahl unter ökologischer/biologischer Bewirtschaftung (insgesamt und in Umstellung) und Zahl der zertifizierten Unternehmer im Bereich ökologische/biologische Produktion
- Zahl der Programme (Binnenmarkt und Drittländer) und der neuen vorschlagenden Organisationen für Absatzförderungs politik
- Anzahl der Landwirte, die von der landwirtschaftlichen Betriebsberatung beraten wurden

Wirkungsindikatoren (wo erwartet wird, dass die GAP einen Einfluss hat)**Allgemeines Ziel: Rentable Nahrungsmittelerzeugung**

Landwirtschaftlicher Unternehmensgewinn – Faktoreinkommen in der Landwirtschaft – Faktorproduktivität in der Landwirtschaft insgesamt – Schwankungen der Rohstoffpreise in der EU – Entwicklung der Verbraucherpreise für Lebensmittel – Agrarhandelsbilanz

Allgemeines Ziel: Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen

Emissionen aus der Landwirtschaft – Feldvogelindex – Landwirtschaftliche Flächen mit hohem Naturschutzwert – Wasserentnahme in der Landwirtschaft – Wasserqualität – Gehalt des Bodens an organischer Materie in Ackerland – Wasserbedingte Bodenerosion

Allgemeines Ziel: Ausgewogene räumliche Entwicklung

Beschäftigungsquote im ländlichen Raum – Ausmaß der ländlichen Armut – Pro-Kopf-BIP in ländlichen Gebieten

Ergebnisindikatoren (was GAP-Maßnahmen erreicht haben)**Spezifische Ziele: Beitrag zu Betriebseinkommen, Begrenzung der Schwankungen des Betriebseinkommens, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft und Steigerung des Anteils in der Nahrungsmittelkette sowie Erhaltung der Marktstabilität**

Anteil der Direktzahlungen am landwirtschaftlichen Einkommen – Schwankungen des Betriebseinkommens (nach betriebswirtschaftlicher Ausrichtung; nach wirtschaftlicher Betriebsgröße) – Wertschöpfungsanteil für Primärerzeuger in der Nahrungsmittelkette – Agrarausfuhren der EU – Anteil der Agrarausfuhren der EU an den weltweiten Ausfuhren – Anteil von Fertigerzeugnissen an den Agrarausfuhren der EU – Anteil der zur Intervention angekauften Erzeugnismengen (in %) an der Gesamterzeugung der EU – Anteil der mit Ausfuhrerstattung ausgeführten Erzeugnismengen (in %) an der Gesamterzeugung der EU – Rohstoffpreise in der EU im Vergleich zu den Weltmarktpreisen – Wert der Erzeugung im Rahmen von Qualitätsregelungen der EU im Vergleich zum Gesamtwert der Agrar- und Nahrungsmittelproduktion – Bedeutung des ökologischen Landbaus – Anteil der ökologisch/biologisch bewirtschafteten Fläche an der landwirtschaftlich genutzten Gesamtfläche – Anteil des ökologischen/biologischen Tierbestands am Gesamtbestand

Spezifische Ziele: Bereitstellung von öffentlichen Gütern, Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Folgen, Förderung von Ressourceneffizienz durch Innovation

Kulturpflanzenvielfalt (auf Betriebsebene und auf Regionsebene) – Anteil von Dauergrünland an der landwirtschaftlich genutzten Gesamtfläche – Anteil der im Umweltinteresse genutzten Flächen an der landwirtschaftlichen Fläche – Anteil der Flächen, auf denen Ökologisierungsmethoden angewandt werden – Netto-Treibhausgasemissionen aus landwirtschaftlichen Böden

Spezifisches Ziel: Erhalt der landwirtschaftlichen Vielfalt in der EU

Strukturelle Vielfalt (in absoluten und in relativen Zahlen) – Zusätzliche Ergebnisindikatoren für ländliche Entwicklung gemäß der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014

Für europäische Statistiken geltende Qualitätskriterien¹

Grundsätze des Eurostat-Verhaltenskodexes	
Relevanz	Umfang, in dem die Statistiken dem aktuellen und potenziellen Nutzerbedarf entsprechen
Genauigkeit	Grad der Übereinstimmung der Schätzungen mit den unbekanntem wahren Werten
Aktualität	Zeitspanne zwischen dem Vorliegen der Informationen und dem von ihnen beschriebenen Ereignis oder Phänomen
Pünktlichkeit	Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Daten und dem Termin, zu dem die Daten geliefert werden sollten
Zugänglichkeit und Klarheit	Bedingungen und Modalitäten, unter denen die Nutzer Daten erhalten, verwenden und interpretieren können
Vergleichbarkeit	Messung der Auswirkungen von Unterschieden in den verwendeten statistischen Konzepten, Messinstrumenten und -verfahren bei Vergleichen von Statistiken für unterschiedliche geografische Gebiete oder thematische Bereiche oder bei zeitlichen Vergleichen
Kohärenz	Eignung der Daten, sich auf unterschiedliche Weise und für verschiedene Zwecke zuverlässig kombinieren zu lassen

¹ Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 223/2009.

Zusammenfassung

I
Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden fünf Ziele der GAP festgelegt, von denen nur eines mit den Einkommen von Landwirten in Verbindung steht (ohne dass jedoch das Wort „Einkommen“ tatsächlich genannt wird).

Mit der GAP-Reform von 2013 wurden drei politische Ziele festgelegt (rentable Nahrungsmittelerzeugung; nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen; ausgewogene räumliche Entwicklung), von denen das erste Ziel das landwirtschaftliche Einkommen ausdrücklich erwähnt.

Einkommen ist jedoch nicht das einzige GAP-Ziel und Direktzahlungen sind nicht das einzige GAP-Instrument, das Auswirkungen auf das Einkommen hat; zudem sind ihre Auswirkungen nicht auf das Einkommen beschränkt, da sie die gemeinsame Lieferung privater und öffentlicher Güter unterstützen. Als flächenbezogene Zahlungen tragen sie nicht nur zur Stützung der Einkommen von Landwirten bei, sondern gemeinsam mit anderen GAP-Instrumenten auch zu weiteren Zielen im Zusammenhang mit der Flächennutzung, wie Bodenschutz, Förderung der Biodiversität und Abschwächung des Klimawandels. Es ist daher äußerst schwierig, bestimmte Zahlungen einzelnen Auswirkungen eindeutig zuzuordnen.

II
Der neue Begleitungs- und Bewertungsrahmen der GAP ist vom Gesetzgeber klar gestaltet worden. Er wurde so konzipiert, dass er die kombinierten Auswirkungen der verschiedenen Maßnahmen hinsichtlich dieser verschiedenen Ziele erfasst. Jedes dieser Ziele wird mithilfe einer umfassenden Reihe gemeinsamer Indikatoren überwacht und beurteilt, von denen einige maßnahmenspezifisch und einige weiter gefasst sind, um die kombinierten Auswirkungen zu berücksichtigen.

Die einzelnen Indikatoren stellen zwar einen guten Ausgangspunkt dar, können jedoch nicht für eine direkte Beurteilung der Auswirkungen einer Politik oder Maßnahme eingesetzt werden; dies muss im Rahmen einer Bewertung unter Berücksichtigung anderer Elemente, welche die Politik und ihre Auswirkungen beeinflussen, erfolgen. Demnach hängen die Vor- oder Nachteile der einzelnen Indikatoren davon ab, wie diese in der Bewertung verwendet werden.

IV
Die einzelnen Indikatoren und Instrumente haben Stärken und Schwächen, aber das Gesamtsystem bietet das bestmögliche Gleichgewicht zwischen dem Informationsbedarf und den damit verbundenen Kosten und Verwaltungslasten.

Was als Einschränkungen der statistischen Daten bezeichnet wird, ist eigentlich die Darstellung der Hauptmerkmale der Datenquellen.

V
Die Kommission verfügt über repräsentative Daten zum Einkommen, das mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten erzielt wird. Diese Daten können dazu verwendet werden, die Leistung von GAP-Maßnahmen zur Stützung der Einkommen von Landwirten zu bewerten.

Im Vertrag wird ein Zusammenhang zwischen der Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft und der Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung, insbesondere durch eine Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, hergestellt. Es ist daher angebracht, sich auf das mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten erzielte Einkommen zu konzentrieren, da dieses Einkommen für die GAP von größter Bedeutung ist.

VI a) Das INLB ist nicht dazu bestimmt, Daten zum Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte zu erheben

Das INLB ist eine wichtige Datenquelle für den Begleitungs- und Bewertungsrahmen der GAP. Die Ziele des INLB sind in der Verordnung (EG) Nr. 1217/2009 des Rates vom 30. November 2009 eindeutig festgelegt, nämlich die Sammlung der erforderlichen Buchführungsdaten zur jährlichen Feststellung der Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe, die zum Erfassungsbereich gehören, und zur Untersuchung der betriebswirtschaftlichen Verhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe; eine Beurteilung der Lebenshaltung von Landwirten oder des Einkommens landwirtschaftlicher Haushalte fällt nicht in den Anwendungsbereich des INLB.

VI b) Die Kosten der Sammlung von Daten zum Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte überwiegen unter Umständen den Nutzen

Die Kommission ist sich über den allgemeinen analytischen Wert von Statistiken zum Einkommen der Haushalte in verschiedenen Sektoren im Klaren, und in den letzten Jahren wurden verschiedene Versuche zur Einführung einer solchen Datensammlung unternommen. Auch aufgrund des Widerstands aus den Mitgliedstaaten gegen die Aufnahme von Informationen über die Besteuerung in die Statistiken haben die Gespräche jedoch nicht zu einem positiven Ergebnis geführt. Da sich die GAP auf die Stützung des Einkommens aus landwirtschaftlichen und mit ländlicher Entwicklung verbundenen Tätigkeiten konzentriert, war eine Gesamtüberwachung des Einkommens landwirtschaftlicher Haushalte weder vorrangig, noch war die Einbeziehung dieser neuen Datensammlung in das statistische Arbeitsprogramm machbar. Stattdessen wurde eine spezifische EU-Erhebung (SILC) entwickelt, um Informationen zur Lebenshaltung der EU-Haushalte zu sammeln.

VI c) Die durch das INLB gelieferten Informationen zum landwirtschaftlichen Einkommen sind vollständig

Die INLB-Stichprobe deckt tatsächlich nur die landwirtschaftlichen Betriebe mit Rechnungslegung und Buchführung ab, da die Aufnahme nichtgewerblicher landwirtschaftlicher Betriebe weniger zuverlässige Daten bedeuten würde, die eher auf Schätzungen als auf konkreten Belegen basieren. Durch die Anwendung unterschiedlicher Schwellen für die einzelnen EU-Mitgliedstaaten kann die INLB-Stichprobe jedoch landwirtschaftliche Betriebe verschiedener wirtschaftlicher Größe erfassen und so unterschiedliche gewerbliche Arten von Betrieben in den verschiedenen landwirtschaftlichen Sektoren in ganz Europa berücksichtigen.

VII

Durch das umfassende System der Datenprüfungen und -validierung, das die Kommission für das INLB eingeführt hat, wird sichergestellt, dass eine hohe Qualität der gesammelten Daten verifiziert und gewährleistet wird. Darüber hinaus ermöglichen Kontrollbesuche vor Ort die Weiterverfolgung festgestellter Probleme. Der Hof hat keine konkrete Schwäche bei den von den Kommissionsdienststellen eingerichteten Datenvalidierungsverfahren festgestellt.

Durch die umfangreiche Nutzung der INLB-Daten in den Kommissionsdienststellen und durch die Forschungsgemeinschaft wird sichergestellt, dass die primären Nutzer die Qualität der Daten wirksam prüfen können.

VIII

In der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 werden die Ziele eindeutig festgelegt, an denen der Begleitungs- und Bewertungsrahmen die Leistung der GAP zu messen hat. Während jeder einzelne Indikator Vor- und Nachteile hat, bietet die Reihe der in diesem Kontext definierten Indikatoren das bestmögliche Gleichgewicht zwischen dem Informationsbedarf und den damit verbundenen Kosten und Verwaltungslasten.

IX a)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung teilweise und wird prüfen, wie sie umgesetzt werden könnte.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der bestehende Rahmen für die Bereitstellung von Informationen über das mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten erzielte Einkommen gestärkt werden könnte, aber dass die Verwaltungslast der Entwicklung eines Rahmens für die Bereitstellung von Informationen über das verfügbare Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte den potenziellen Nutzen unter Umständen überwiegt. Es dürfte schwierig sein, die Rechtsgrundlage zu schaffen, die für eine solche Datensammlung erforderlich ist.

Der Begriff des verfügbaren Einkommens landwirtschaftlicher Haushalte ist viel weiter gefasst als der des Betriebseinkommens. Die GAP stützt das Einkommen von Landwirten, indem sie ihre landwirtschaftlichen Tätigkeiten fördert. Daher ist es wichtig, die Entwicklung des mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten erzielten Einkommens zu analysieren, um zu bewerten, ob das Ziel erreicht wurde.

IX b)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Kommission beabsichtigt,

- die LGR im Hinblick darauf zu entwickeln, detailliertere Informationen über die Faktoren zu liefern, die sich auf das landwirtschaftliche Einkommen auswirken;
- eine Untersuchung durchzuführen, um zu prüfen, ob die LGR weiterentwickelt werden kann, um eine vernünftige Schätzung des wirtschaftlichen Wertes der von Landwirten erzeugten öffentlichen Güter zu liefern;
- mit den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur Formalisierung der operationellen Vereinbarungen für eine Erfassung regionaler LGR zu erörtern;
- zu überprüfen, ob LGR-Informationen in Einkommensindikatoren angemessen verwendet werden.

IX c)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die INLB-Daten erfassen bereits nahezu sämtliche EU-Subventionen.

IX d)

Was die LGR betrifft, akzeptiert die Kommission die Empfehlung. Die Kommission hat die Absicht, eine regelmäßige Qualitätsberichterstattung über die LGR und Konformitätsbewertung einzuführen, um hinreichende Sicherheit dahin gehend zu erlangen, dass die Mitgliedstaaten einen Qualitätssicherungsrahmen einrichten.

Hinsichtlich des INLB beabsichtigt die Kommission, die bei der Anwendung des INLB aufgezeigten Schwächen anzugehen, indem sie **einen klaren Zeitplan** mit den betreffenden Mitgliedstaaten **vereinbart** und zu einer besseren Nutzung des Potenzials dieses Systems ermutigt. Der Kommission sind die Leistungsprobleme des INLB in einzelnen Mitgliedstaaten bekannt, und es sind bereits Maßnahmen im Gange, um die vorhandenen Schwächen in Angriff zu nehmen. Ein jährlicher Plan für Kontrollbesuche vor Ort wird realisiert, zusammen mit Aktionsplänen und Folgetreffen zur Beurteilung der Fortschritte bei vereinbarten Punkten. In den letzten Jahren hat diese Vorgehensweise zu erheblichen Verbesserungen in mehreren Mitgliedstaaten geführt.

X

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die definierten Indikatoren dienen lediglich als Ausgangspunkt für die Bewertungen. In diesem Zusammenhang hat es sich für die Bewerter in der Praxis bewährt, zur Beurteilung der erzielten Ergebnisse zusätzliche Informationen heranzuziehen. Bei den Bewertungen wird – unter anderem – die Wirksamkeit und Effizienz der GAP-Maßnahmen unter Berücksichtigung ihrer Ziele beurteilt.

Einleitung

03

Für Direktzahlungen wurde mit der GAP-Reform von 2003 eine Verlagerung von an die Produktionsart gekoppelten Zahlungen zu von der Produktion **entkoppelten** Zahlungen eingeleitet. Dies geschah, um die Marktorientierung der Landwirtschaft zu stärken (keine weiteren Einschränkungen für Landwirte bei der Wahl ihrer Produktion), und erfolgte im Einklang mit unseren WTO-Verpflichtungen. Beide Arten der Förderung – vor und nach 2003 – waren jedoch eine Form der Einkommensbeihilfe für Landwirte.

Andere GAP-Instrumente spielen ebenfalls eine Rolle bei der Stützung der Einkommen von Landwirten, wie Investitionsbeihilfen oder Zahlung in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen (ländliche Entwicklung) und Marktmaßnahmen (eine Marktorganisation).

Darüber hinaus ist einer der wichtigsten Trends in den letzten zehn Jahren ein zunehmendes Bewusstsein für Umwelt- und Klimabelange, nicht nur durch die Einführung der Ökologisierungszahlung im Jahr 2013, sondern auch durch Auflagenbindung (Cross-Compliance) und viele weitere Umweltmaßnahmen. Die GAP-Förderung soll eine Einkommensstützung für landwirtschaftliche Betriebe sein, trägt aber **gleichzeitig** zur Verbesserung der Umwelt (und des Klimas) bei.

04

Die Ziele der GAP und die spezifische Begründung für Direktzahlungen und andere Instrumente wurden bei der Vorbereitung der Reform mit Interessenträgern und anderen Einrichtungen ausführlich erörtert. Es fand eine öffentliche Debatte statt, es wurde eine Mitteilung vorgelegt, und die Rechtsetzungsvorschläge der Kommission für Direktzahlungen beispielsweise enthielten eine Begründung, in der die Gründe für die Reform erläutert wurden (KOM(2011) 625 endg.).

Zudem wurden die drei allgemeinen Ziele der GAP in der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 (Artikel 110) eingebunden, und die spezifischen Ziele werden in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 834/2014 (Erwägungsgrund 2) dargelegt.

06

Die GAP stützt das Einkommen von Landwirten, indem sie die landwirtschaftliche Tätigkeit fördert (flächenbezogene Förderung, einige sektorspezifische Beihilfen, Investitionen, Marktmaßnahmen, Umweltaktivitäten auf landwirtschaftlichen Flächen). Daher ist es folgerichtig, das aus diesen landwirtschaftlichen Tätigkeiten erwirtschaftete Einkommen zu beobachten. Eine Überwachung des Gesamteinkommens landwirtschaftlicher Haushalte auf EU-Ebene ist interessant, sollte jedoch nicht als Grundlage für die Bestimmung des Bedarfs an Unterstützung, die auf die landwirtschaftlichen Tätigkeiten ausgerichtet ist, dienen.

Die Kommission ist der Ansicht, dass der Begriff des verfügbaren Gesamteinkommens des landwirtschaftlichen Haushalts (Gesamteinkommen abzüglich Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen) für die Zwecke der GAP nicht ausschlaggebend ist. Die angemessene Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung ist insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen zu gewährleisten.

12

In Erwägungsgrund 68 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 werden auch die Ziele festgelegt, anhand deren dies zu erfolgen hat. Dazu werden die in den Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 808/2014 und Nr. 834/2014 definierten Indikatoren verwendet.

15

Die Indikatoren bilden die Grundlage für eine Bewertung der Leistung der GAP anhand ihrer Ziele, d. h. Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Wertschöpfung. Indikatoren als solche, insbesondere für sich genommen, ermöglichen jedoch keine Bewertung der Leistung einer Politik, Maßnahme oder Tätigkeit, da die Entwicklung des Indikatorwertes im Laufe der Zeit in dem Zusammenhang, in dem sie auftreten, bewertet und verstanden werden muss.

16

Nach dieser Prüfung des Hofes hat die Kommission den Rechtsrahmen des INLB überarbeitet, unter anderem durch Einbeziehung des mit anderen Erwerbstätigkeiten erzielten Einkommens.

Bemerkungen

25 – Gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Common Monitoring and Evaluation Framework; CMEF) der GAP

Der gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen wurde in den Rechtsvorschriften eindeutig definiert, auch in Bezug auf die Einkommen von Landwirten. Er beinhaltet eine Rangordnung von Indikatoren, die mit verschiedenen Ebenen von Wirkungen, Ergebnissen, Outputs und Kontext der GAP verknüpft sind. Für jeden dieser Indikatoren wurden die entsprechenden Datenquellen bestimmt, wobei auf etablierte Instrumente für die Datensammlung Wert gelegt wurde. Verbesserungen sind zwar immer möglich, aber eine Reihe von Daten sind eindeutig vorhanden.

26

In Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe b AEUV wird das Ziel, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, mit der Produktivität der Landwirtschaft in Verbindung gebracht. Diese Verbindung ist bereits in der Bestimmung selbst verankert, in der ausdrücklich von „in der Landwirtschaft tätigen Personen“ die Rede ist. Mit dieser Formulierung werden Personen ausgeschlossen, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind (wie Mitglieder des Haushalts, die andere Berufe ausüben, oder die Tätigkeiten eines Landwirts, die eindeutig in keinerlei Zusammenhang mit der Landwirtschaft stehen). Entsprechend ist auch Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe b AEUV eindeutig mit Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe a AEUV („die Produktivität der Landwirtschaft ... zu steigern“) verbunden, was durch die Worte „auf diese Weise“ am Anfang von Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe b AEUV hervorgehoben wird. Die Kommission hält es daher für angebracht, sich auf das mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten erzielte Einkommen (einschließlich Nebentätigkeiten) zu konzentrieren, da dieses Einkommen für die GAP von größter Bedeutung ist (und nicht das Gesamteinkommen der Haushalte außerhalb der Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung).

27

Der statistische Rahmen für die Bereitstellung von Informationen über das Einkommen aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten wird durch das INLB und die LGR dargestellt. Informationen über das Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte werden im Rahmen der EU-SILC gesammelt, und die Größe der Stichprobe soll die Bevölkerung insgesamt abdecken. Sie ermöglicht generell in den meisten Mitgliedstaaten keine aufgeschlüsselten Daten für den landwirtschaftlichen Sektor.

Da verfügbare Informationen auf die wachsende Bedeutung von Einkommen hinweisen, die nicht mit landwirtschaftlicher Tätigkeit im engeren Sinne verbunden sind, aber auf die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeit, wurde die INLB-Erhebung einer gründlichen Überarbeitung unterzogen, die eine komplett neue Reihe von Daten zum Einkommen aus anderen mit dem Betrieb verbundenen Erwerbstätigkeiten in die Berechnung des Betriebseinkommens einbezieht.

Die Kommission hat tatsächlich Studien zur Durchführbarkeit der Erhebung von Daten zum Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte auf Mikroebene durchgeführt. Das Projekt zum Einkommen des Sektors landwirtschaftlicher

Haushalte (ESLH) wurde jedoch im Rahmen des Ständigen Ausschusses für Agrarstatistik (CPSA) nicht weiterverfolgt.

28

Die Größe der EU-SILC-Stichprobe soll die Bevölkerung insgesamt abdecken und ermöglicht generell in den meisten Mitgliedstaaten keine aufgeschlüsselten Ergebnisse für den landwirtschaftlichen Sektor mit akzeptabler Genauigkeit.

30 – Einkommensvergleich zwischen Sektoren der Wirtschaft

Die Kommission erachtet es als wichtig, das **Einkommen aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten** mit den Durchschnittslöhnen in anderen Sektoren der Wirtschaft zu vergleichen und dass es hierfür ein Bezugssystem gibt¹.

Die GAP stützt das Einkommen von Landwirten, indem sie die landwirtschaftliche Tätigkeit fördert (flächenbezogene Förderung, einige sektorspezifische Beihilfen, Investitionen, Marktmaßnahmen, Umweltaktivitäten auf landwirtschaftlichen Flächen). Daher ist es folgerichtig, das aus diesen landwirtschaftlichen Tätigkeiten erwirtschaftete Einkommen zu beobachten und mit den Opportunitätskosten, nämlich mit den Löhnen, die in anderen Sektoren bezogen werden könnten, zu vergleichen. Eine Überwachung des Gesamteinkommens landwirtschaftlicher Haushalte auf EU-Ebene ist interessant, sollte jedoch nicht als Grundlage für die Bestimmung des Bedarfs an Unterstützung, die auf die landwirtschaftlichen Tätigkeiten ausgerichtet ist, dienen.

32

Vergleiche der Einkommensniveaus verschiedener Gruppen landwirtschaftlicher Betriebe werden auf der Grundlage von INLB-Daten regelmäßig vorgenommen. Eine solche Differenzierung ist in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht möglich, weder für die Landwirtschaft noch für andere Sektoren der Wirtschaft. Die ermittelten Werte dienen als Anhaltspunkte dafür, wie die Landwirtschaft im Vergleich zu anderen Sektoren der Wirtschaft abschneidet, die ebenfalls höchst unterschiedlich sind.

33

Die LGR werden nach den Grundkonzepten und Regeln des ESVG 95² erstellt. Die Verordnung (EG) Nr. 549/2013 gilt jedoch nicht für LGR, und eine Anwendung des ESVG 2010 (der überarbeiteten Version des ESVG 95) kann nur durch Änderungen des Rechtsaktes der LGR erfolgen, die im Gange sind.

Die wichtigsten Änderungen vom ESVG 95 zum ESVG 2010 waren nicht spezifisch mit der Landwirtschaft verbunden. Gewisse Mitgliedstaaten haben die Folgen der Änderungen geprüft: Einige gelangten zu dem Schluss, dass die Auswirkungen gering seien, und andere, dass es keine Auswirkungen gebe.

34

Tatsächlich wurden die LGR nicht darauf ausgelegt zu helfen, die Abhängigkeit spezifischer Sektoren von Subventionen und deren Bedeutung für die Lebensfähigkeit der Landwirtschaft in den Regionen, für spezifische Produktionsarten oder für spezifische sozioökonomische Gruppen von Landwirten zu analysieren.

Daher verwendet die Kommission das INLB, um die Auswirkungen von Subventionen auf Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe zu bewerten.

¹ Die Zahlen sind aufgrund begrifflicher Unterschiede zwischen der Messung des Einkommens von Landwirten aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten und der Durchschnittslöhne in der Wirtschaft sowie aufgrund des Fehlens zuverlässiger Daten zu Vollzeitäquivalent-Arbeitsstatistiken für die Gesamtwirtschaft bei einigen Mitgliedstaaten mit Vorsicht zu interpretieren.

² Das ESVG ist das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene, das von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und darüber hinaus verwendet wird.

35

Die Kommission stimmt zu, dass Daten zu Bodenpreisen und Pachten für die Bewertung der Auswirkungen der GAP wichtig sind. Im November 2014 und Juli 2015 legte die Kommission dem CPSA und der DGAS jeweils den Entwurf einer Verordnung der Kommission über Bodenpreise und Pachten vor, die ein Zwischenschritt zu einer möglichen Verordnung des Parlaments und des Rates wäre. Im CPSA und in der DGAS wurde keine Einigung zugunsten der Verordnung der Kommission erzielt. Es wurde der Schluss gezogen, dass Bodenpreisstatistiken sensibel sind und dass geringe Zahlen von Transaktionen zu unzuverlässigen Statistiken führen könnten. Die „Strategie für Agrarstatistik 2020 und darüber hinaus“ sieht die mögliche Aufnahme von Agrarpreisstatistiken in eine Rahmenverordnung für Statistiken über landwirtschaftliche Betriebsmittel/Produktion vor.

36

In Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 werden schriftliche Vereinbarungen als Mittel zur Durchführung des Europäischen Statistischen Programms anerkannt, und solche Vereinbarungen werden zwischen den nationalen statistischen Ämtern und der Kommission geschlossen.

Die Vereinbarungen in diesem Fall gehen der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 voraus und wurden auf der Grundlage von Gentlemen's Agreements geschlossen.

Die Kommission wird Maßnahmen in die Wege leiten, um die operationellen Vereinbarungen in Bezug auf die Bereitstellung regionaler LGR-Daten zu formalisieren.

38

Die LGR enthalten sowohl absolute Werte als auch Indizes. Während Indizes eindeutig zur Beobachtung von Veränderungen im Laufe der Zeit bestimmt sind, können die absoluten Werte dazu verwendet werden, durchschnittliche Einkommensniveaus zwischen Ländern zu vergleichen, wenn sie im Kontext betrachtet werden. Eine Darstellung je Arbeitseinheit erhebt nicht den Anspruch, Einkommensniveaus für Einzelne oder Haushalte zu zeigen (und erst recht nicht den Lebensstandard landwirtschaftlicher Haushalte). Sie soll vielmehr die Auswirkungen struktureller Änderungen (d. h. des Rückgangs der Zahl der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft) auf die landwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen im Laufe der Zeit aufzeigen. Darüber hinaus sind der Kommission die mit der Verwendung von Indikatoren – zwangsläufig – verbundenen Einschränkungen durchaus bekannt. Somit ist die Verwendung eines einzelnen Indikators zur Bewertung der Leistung oder auch die Beurteilung seiner Vor- oder Nachteile für sich genommen nur von begrenztem Wert.

39

Gemäß der Betriebsstrukturerhebung 2010 von Eurostat wurden 97 % der landwirtschaftlichen Betriebe in der EU von einzelnen Betriebsinhabern geführt (siehe Ziffer 6 des Hofes), wenngleich juristische Personen 27 % der landwirtschaftlichen Fläche der EU bewirtschafteten.

In ihrer Beschreibung des Indikators „landwirtschaftlicher Unternehmensgewinn“ für das Begleitungs- und Bewertungssystem der GAP hat die Kommission sehr deutlich gemacht, dass dies kein Indikator des Gesamteinkommens oder des verfügbaren Einkommens von in der Landwirtschaft tätigen Haushalten ist, da Letztere neben ihren rein landwirtschaftlichen Einkommen auch Einkommen aus anderen Quellen haben können (nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten, Vergütung, Sozialleistungen und Vermögenseinkommen). Mit anderen Worten darf der landwirtschaftliche Unternehmensgewinn nicht als Einkommen von Landwirten betrachtet werden³.

Es ist wichtig, vorhandene Statistiken umfassend zu analysieren. Informationen aus dem INLB können die Informationen aus den LGR ergänzen.

³ Siehe http://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2015/2015-10-01-context-indicators_en.pdf

41

Wichtige Entwicklungen im INLB wurden auch durch die aufeinanderfolgenden Reformen der GAP angestoßen. Einige Agrarumweltvariablen und eine neue Reihe von Beihilfevariablen, darunter Ökologisierung, wurden dem INLB-Fragebogen hinzugefügt (Verordnungen (EU) Nr. 385/2012 und Nr. 2015/220), um der GAP nach 2013 Rechnung zu tragen. Desgleichen führte die GAP-Reform von 2008 zu Änderungen des INLB in der Verordnung (EG) Nr. 868/2008, die GAP-Reform von 2003 zu Änderungen des INLB in der Verordnung (EG) Nr. 2253/2004 usw.

42

Externe Produktionsfaktoren werden in anderen Indikatoren, wie dem „Nettobetriebseinkommen“ und dem „Nettobetriebseinkommen pro Jahresarbeitseinheit“, berücksichtigt. Es kann ein breites Spektrum von Indikatoren, die aus den INLB-Ergebnissen abgeleitet wurden, verwendet und an spezifische Analyseanforderungen angepasst werden.

43

Der Einkommensindikator BNWS/JAE ist auch auf diese Betriebe anwendbar. Es ist wichtig, hervorzuheben, dass das INLB Informationen durch einen vollständigen Satz einzelner Rechnungslegungsvariablen erhebt, die entsprechend spezifischen Analyseanforderungen neu zusammengestellt werden können.

44

Einkommensindikatoren für Betriebe, die als konventionelle Gesellschaften organisiert sind, können erstellt werden, wenn dies zu Analysezielen erforderlich ist.

45

Nichtmonetäres Einkommen wird nicht explizit in der INLB-Datenerhebung erfasst, aber in den auf INLB-Daten basierenden Analysen berücksichtigt (beispielsweise in Indikatoren der Vergütung von Familienarbeitskräften und Betriebsgewinn). Die Analyse der Auswirkungen der Einkommensbesteuerung auf Ebene der Mitgliedstaaten geht über den Anwendungsbereich des INLB hinaus.

46

Die aktuellste Version des INLB-Betriebsbogens enthält direkt mit dem Betrieb verbundene sonstige Erwerbstätigkeiten.

47

Wenn eine Tätigkeit in separaten Geschäftsbereichen verwaltet wird, die von dem zur INLB-Stichprobe gehörenden landwirtschaftlichen Betrieb getrennt sind, trägt sie nicht zum Betriebseinkommen bei.

Es mögen zwar Grauzonen zwischen landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten existieren, aber die Kommission ist der Ansicht, dass zusätzliche Einnahmequellen, die eindeutig nichtlandwirtschaftlich sind, von geringer Bedeutung für die GAP sind.

Kasten 2

Da die Daten zu direkt mit dem Betrieb verbundenen sonstigen Erwerbstätigkeiten erst ab dem Rechnungsjahr 2014 im INLB erhoben werden und diese Daten der Kommission bis zum 31.12.2015 (einige Monate später für das Vereinigte Königreich und Deutschland) übermittelt werden müssen, basiert die Beurteilung der uneinheitlichen Behandlung hauptsächlich auf Registrierungspraktiken vor der Einführung des neuen Betriebsbogens.

Alle EU-Mitgliedstaaten sollen ihre Daten nach harmonisierten Regeln übermitteln, zu deren Erstellung sie beigetragen haben und für die sie im Ausschuss für das INLB gestimmt haben. Eine Bewertung der Behandlung von direkt mit dem Betrieb verbundenen sonstigen Erwerbstätigkeiten wird erst möglich sein, sobald alle validierten Daten zu 2014 verfügbar sind.

48

Wie in den INLB-Rechtsvorschriften und der INLB-Methodik erläutert, sind die unterschiedliche Schwelle und Erfassung in den Mitgliedstaaten in Anbetracht des Umfangs und der Ziele dieser Erhebung eine der Voraussetzungen für die Bildung der INLB-Stichprobe und den Erhalt aussagekräftiger Ergebnisse. Variierte Schwellen spiegeln unterschiedliche Betriebsstrukturen bestimmter Mitgliedstaaten wider, die auf diese Weise berücksichtigt werden. Was die Erfassung der EU-Subventionen betrifft, zeigt der Jahresvergleich zwischen dem Gesamtbetrag der Direktzahlungen zugunsten von EU-Empfängern und den kumulierten Ergebnissen aus der INLB-Datenerhebung eine gute Erfassung in der EU, z. B. werden über 90 % der entkoppelten Direktzahlungen erfasst. Davon zeugt die umfangreiche Nutzung der INLB-Daten in Folgenabschätzungen und Wirtschaftsanalysen der Auswirkungen der GAP-Beihilfen auf das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe.

49

Da die INLB-Betriebe den größtmöglichen Anteil der landwirtschaftlichen Erzeugung, der landwirtschaftlich genutzten Fläche und der in der Landwirtschaft Beschäftigten von marktorientiert geführten Betrieben darstellen, soll das INLB das Einkommen genau dieser Art von Betrieben vergleichen. Ein Vergleich des Betriebseinkommens in den Mitgliedstaaten mit dem INLB ist aussagekräftig, da sich die unterschiedliche Struktur der Betriebe auf Länderebene in der Stichprobe widerspiegelt. Wenn ein landwirtschaftlicher Betrieb mit einem Standardoutput von 10 000 EUR pro Jahr in einem bestimmten Mitgliedstaat für die vom INLB erfassten Betriebe nicht repräsentativ ist, gibt es keinen Grund dafür, ihn in den Vergleich einzubeziehen. Daher können Vergleiche des Durchschnittseinkommens pro Arbeitskraft in allen in das INLB aufgenommenen Betrieben nur zu Fehlinterpretationen bezüglich der Einkommenssituation von Landwirten in allen Mitgliedstaaten führen, wenn den Daten keine ausführlichen Erläuterungen dazu beigefügt werden, welcher Teil der Betriebsgesamtheit von den Daten dargestellt wird.

50

Das INLB wurde für die Sammlung der erforderlichen Buchführungsdaten entwickelt, insbesondere

- a) zur jährlichen Feststellung der Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe, die zum Erfassungsbereich gehören;
- b) zur Untersuchung der betriebswirtschaftlichen Verhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe.

Es sollte weder für die Empfänger von EU-Unterstützung repräsentativ sein, noch als Überwachungsinstrument für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums dienen. Dies würde eine Anpassung der Stichprobe bei jeder politischen Reform erfordern, wodurch die Kontinuität und Zuverlässigkeit der Daten gefährdet würden.

Nichtsdestotrotz deckt das INLB über 90 % der Direktzahlungen ab. Die nicht erfassten Empfänger sind größtenteils Nebenerwerbs- oder Subsistenzlandwirte, die unter den jeweiligen Erhebungsschwellen liegen und nur einen kleinen Teil des Gesamtbudgets erhalten. Diese Empfänger führen wahrscheinlich keine Betriebsbuchhaltung, die im INLB verwendet werden könnte.

Strukturelle Anpassungen in den landwirtschaftlichen Betrieben der EU haben die Zahl der Betriebe verringert; infolgedessen ist auch die Zahl der Empfänger von Direktzahlungen zurückgegangen (– 12 % in der EU-15, – 7 % in der EU-10 seit 2005, – 4 % in BG+RO seit 2008). Ein kleinerer Anteil von Empfängern erhält geringe Beträge von Direktzahlungen, so dass ein höherer Durchschnittsbetrag je Empfänger gewährt wird, insbesondere in den Mitgliedstaaten, die der EU 2004 und 2007 beigetreten sind.

51

Die Kommission und die Mitgliedstaaten arbeiten bereits gemeinsam daran, eine Kombination von Informationen über EU-Einkommensbeihilfe mit Daten zu landwirtschaftlichen Strukturen und Bodennutzung zu ermöglichen. Im Jahr 2012 wurde eine Arbeitsgruppe für Verknüpfungen zwischen Verwaltungsdatenquellen, Statistiken und dem INLB eingesetzt. Hieran beteiligten sich verschiedene EU-Mitgliedstaaten, indem sie ihre Erfahrungen über das unterschiedliche Ausmaß der Integration ihrer Datenquellen austauschten. Diese Arbeit wird in der Arbeit von Eurostat an einer Strategie für Agrarstatistik bis 2020 und darüber hinaus fortgesetzt, bei der großer Wert auf eine Integration verschiedener Datenquellen gelegt wird. Es müssen zwar verschiedene technische und rechtliche Probleme überwunden werden, aber eine bessere Nutzung von Verwaltungsdaten in Statistiken ist eindeutig vorgesehen.

52

Die statistischen Grundsätze, die für die Erstellung europäischer Statistiken gelten, sind in der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 über europäische Statistiken enthalten. Sie bilden das Rückgrat des Qualitätssicherungsrahmens und sind rechtsverbindlich. Der Verhaltenskodex ist ein selbstregulierendes Instrument, das vom AESS verabschiedet wurde; seine Anwendung im ESS wird anhand von Peer-Reviews und Verbesserungsmaßnahmen überwacht. Gemäß der geänderten Verordnung (EG) Nr. 223/2009 ergreifen die Mitgliedstaaten und die Kommission alle notwendigen Maßnahmen, um das Vertrauen in die europäischen Statistiken über Verpflichtungen für zuverlässige Statistiken zu wahren.

54

Die Kommission hat die LGR-Inventare erneut angefordert.

Im Dezember 2014 wurde eine neue Inventaraufnahme eingeleitet. Die Bereitstellung der Inventare wurde für den 30.9.2016 vorgesehen.

55

Die unter Ziffer 54 genannte neue Inventaraufnahme wird aktuelle Informationen über die Methodiken bereitstellen, die dann zur Beurteilung der in dieser Bemerkung aufgeführten Probleme verwendet werden können.

56

Die Kommission hat im Dezember 2014 im Rahmen der Arbeitsgruppe „Landwirtschaftliche Buchführung und Agrarpreise“ an den festgestellten Unstimmigkeiten bei Wein und Olivenöl gearbeitet, und diese Arbeit ist noch nicht abgeschlossen.

Kasten 3 Absatz 2

Inwieweit dieselbe nichtlandwirtschaftliche Nebentätigkeit zu trennen ist oder nicht, hängt von Verwaltungsvorschriften ab, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sind. Tatsächlich heißt es in der Verordnung (EG) Nr. 138/2004 ausdrücklich, dass jedes Land in Abhängigkeit von der Eigenart seiner Landwirtschaft eine eigene Liste nichtlandwirtschaftlicher Nebentätigkeiten erstellen muss (Anhang 1 Ziffer 1.30).

Kasten 3 Absatz 3

Den rumänischen Behörden zufolge entspricht die Behandlung von Subventionen den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 138/2004. Bei den fraglichen Subventionen handelt es sich um diejenigen aus der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung, der vereinfachten Version der Betriebsprämienregelung, die in Mitgliedstaaten anwendbar ist, die der Europäischen Union 2004 oder später beigetreten sind.⁴

Rumänien macht geltend, dass Zahlungen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung Subventionen im Sinne von Ziffer 3.065 sind, die nicht direkt mit der Produktion oder den Produktionsfaktoren verknüpft sind, und direkte Einkommensbeihilfen im Sinne von Ziffer 3.066 sind. Die Kommission wird dieses Problem weiterverfolgen.

⁴ Laut Verordnung (EG) Nr. 138/2004, Anhang, Abschnitt 2 „Sonstige Subventionen“:

3.065. Die Anwendung des Grundsatzes der periodengerechten Zurechnung bei der Buchung der sonstigen Subventionen kann sich als schwierig erweisen. ... Im Fall von Subventionen, die nicht direkt mit der Produktion oder den Produktionsfaktoren verknüpft sind, ist es schwierig, den Zeitpunkt zu bestimmen, zu dem der Vorgang stattfindet, der sie rechtfertigt, und von dem Zeitpunkt zu unterscheiden, an dem sie ausgezahlt werden. In diesem Fall sind die Subventionen zu dem Zeitpunkt auszuweisen, zu dem sie eingehen (Zahlungseingangskriterium).

3.066. Die folgenden spezifischen Vorgehensweisen werden empfohlen:

...
sonstige, nicht direkt mit der Produktion oder den Produktionsfaktoren verbundene Subventionen (wie z. B. die direkten Einkommensbeihilfen, die Beihilfen für die weniger begünstigten Gebiete usw.): es wird empfohlen, weiterhin das Zahlungseingangskriterium anzuwenden, da es schwierig ist, zu bestimmen, wann die Anträge auf Entschädigung eingereicht werden und die Beträge gewiss sind

Kasten 3 Absatz 4

Die Kommission wird dieses Problem für Frankreich weiterverfolgen.

57

Die Überarbeitung von statistischen Daten ist ein weltweit angewandtes Standardverfahren in allen Bereichen der Statistik. Überarbeitungen werden vorgenommen, wenn neue Informationen verfügbar werden, die in die Ergebnisse integriert werden können, um eine bessere Qualität zu erzielen. Durch Überarbeitungen wird die Qualität der Ergebnisse verbessert. Validierungsverfahren lösen Reaktionen der Kommission an den Sender aus, wenn Aktualisierungen bestimmte Schwellen überschreiten.

58

Die Kommission hat die vier Mitgliedstaaten zur Abgabe der Selbstbewertung aufgefordert.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 60 und 61

Die Art und Weise, wie das gewählte System umgesetzt wird, trägt zu einer hohen oder niedrigen Datenqualität bei.

62

Wie in den EU-Rechtsvorschriften eindeutig angegeben (Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 1217/2009 des Rates), wird der Auswahlplan zuerst vom nationalen Ausschuss genehmigt, bevor er der Kommission unterbreitet wird. Die nationalen statistischen Ämter sind in den nationalen Ausschüssen vertreten, wo sie eine fachliche Beratung zu Genauigkeitsparametern und Konfidenzbändern leisten.

In der Vergangenheit verfügte die Kommission nicht über alle vom Hof genannten Informationen. Die Situation hat sich in den letzten Jahren jedoch gebessert.

63

Die Stichprobengröße darf nicht ausschließlich auf der Gesamtzahl der Betriebe beruhen, sondern muss die Erfassung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten entsprechend der Vielfalt des Agrarsektors in Bezug auf Betriebsarten und -größen in jeder Region gewährleisten. Daher kann ein bestimmter Anteil von Betrieben abhängig davon, wie viele ähnliche Betriebe im selben Cluster sind, als repräsentativ oder nicht angesehen werden.

Was die spanische Stichprobe betrifft, beruht die Analyse des Hofes auf Daten, die im Rahmen des vorigen Vertrags gesammelt wurden, bei dem der gewünschte Repräsentationsgrad nicht immer gewährleistet war. Dieser Vertrag wurde überarbeitet, und die Verbesserungen werden sich in den Daten für die folgenden Jahre niederschlagen.

64

Der Kommission sind die Methoden für die Auswahl der Stichprobenbetriebe bekannt, da diese Informationen im Informationsblatt des Auswahlplans enthalten sind, den die Mitgliedstaaten jedes Jahr zu übermitteln haben (Artikel 3 der Durchführungsverordnung (EU) 2015/220 der Kommission). Dieses Kenntnis der Methoden ermöglicht weitere Analysen eines möglichen Einflusses, den subjektive Faktoren auf den Repräsentationsgrad der erhaltenen Einkommensinformationen haben könnten.

Im Hinblick auf die spanische Stichprobe gehören die Teilgebiete nicht zu den Dimensionen der Erfassung. Die INLB-Daten sollen für die INLB-Einteilung (Region) repräsentativ sein, und die Stichprobengröße wird bestimmt, um diesen Grad der Erfassung zu gewährleisten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine Bewertung von Direktzahlungen unmöglich wird, nur weil die politischen Regionen nicht vollständig den statistischen Regionen entsprechen. Schließlich wird die Repräsentation von territorialen Strukturen auf einer höheren Ebene geografischer Aggregation sichergestellt (was bei Stichprobenerhebungen häufig der Fall ist).

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 65 und 66

Der Kommission sind diese Schwierigkeiten bekannt, und bei der Analyse der Daten für die Cluster mit einer geringeren Anzahl von Stichprobenbetrieben werden geeignete Maßnahmen getroffen. Es sei darauf hingewiesen, dass die INLB-Analysen hauptsächlich von Wirtschaftsanalysten durchgeführt werden, die bei der Kommission eng mit Datenprüfern und den Verbindungsstellen zusammenarbeiten. Auch bei allen externen Datenanfragen von Forschern stellen Datenanalysten jede notwendige Hilfe und Informationen bereit, um die richtige Interpretation der Daten sicherzustellen.

68

Der Kommission ist bekannt, dass Buchführung in kleineren Betrieben weniger üblich ist. Aus diesem Grund wurde bei Ländern wie Rumänien und Spanien der Prüfung möglicher Lösungen für das Risiko der Erhebung minderwertiger Daten mehr Beachtung geschenkt.

Nach der Analyse der strukturellen Entwicklung des Agrarsektors schlug die spanische Verbindungsstelle eine Anhebung der Schwelle ab dem Rechnungsjahr 2015 mit derselben Zahl von Stichprobenbetrieben vor, wodurch kleine Betriebe ohne Buchführung durch repräsentativere berichtende Betriebe ersetzt werden.

Was Rumänien anbelangt, stehen die INLB-Stichprobe und die Datenqualität angesichts der komplexen Struktur der Landwirtschaft in diesem Land, wo sich rund ein Drittel aller kleineren Betriebe der EU befinden, seit den ersten Jahren nach dem Beitritt zur EU unter strenger Beobachtung.

69

Die INLB-Ergebnisse werden durch JAE angegeben (z. B. Einkommensindikator BNWS/JAE), wodurch sie ungeachtet der Zahl der Arbeitsstunden in bestimmten Betrieben vergleichbar werden.

70

Es muss ein Gleichgewicht zwischen einer schnellen Veröffentlichung und einer zufriedenstellenden Datenqualität gefunden werden. Da Informationen über das Betriebseinkommen für die GAP von grundlegender Bedeutung sind und nicht ohne Validierung verwendet werden können, wird der Datenqualität Vorrang gegeben, wenn auch laufend Anstrengungen unternommen werden, um eine schnellere Verfügbarkeit der Daten zu ermöglichen (Fragebogen mit 2 000 Variablen, der jährlich in 28 Mitgliedstaaten etwa 85 000 landwirtschaftlichen Betrieben zugeht).

Darüber hinaus nimmt die Verfügbarkeit validierter INLB-Daten nicht längere Zeit in Anspruch als die Verfügbarkeit anderer Datenquellen, bei denen gründliche Datenprüfungen und eine Validierung der einzelnen Betriebsdaten erforderlich sind.

Die von der Kommission veröffentlichten INLB-basierten Analysen enthalten Schätzungen, die eine Analyse der Daten mit längerer Perspektive als die verfügbaren jährlichen Datenreihen ermöglichen.

Ferner haben gemeinsame Bemühungen der Kommission und der Mitgliedstaaten bereits zu einer deutlichen Verbesserung der Qualität der Daten geführt, die für die Bewertung der GAP-Reform von 2013 zur Verfügung stehen werden.

72

Die mögliche EU-Finanzierung in Rumänien beträgt 160 EUR für 6 000 Stichprobenbetriebe, d. h. 960 000 EUR pro Jahr. Der Kommission sind die Schwierigkeiten bekannt, die in diesem Mitgliedstaat bei der Verwendung der verfügbaren Finanzmittel bestehen (wobei jüngste Informationen darauf hindeuten, dass die Mittel nun für eine Verbesserung des IT-Systems für die Datenerhebung eingesetzt werden), aber sie schätzt, dass diese ausreichen würden, um das INLB-System in Rumänien zu verbessern.

Nach den Verbesserungen der letzten Jahre am INLB in Spanien hat das Ministerium für Landwirtschaft die Veröffentlichung von INLB-basierten Daten auf seiner Website und im „Anuario de Estadísticas Agrarias“ wiederaufgenommen. Dies ist ein überaus erfreulicher erster Schritt zur Verwendung der Daten zu nationalen Zwecken.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 68.

73

Es existiert ein Qualitätsrahmen für das INLB, der sich aus rechtlichen, organisatorischen und verfahrenstechnischen Teilen zusammensetzt:

- Die Anforderungen an das INLB und die INLB-Daten werden in seiner Grundverordnung festgelegt.
- Die Überprüfung der Qualität der von den Mitgliedstaaten erhaltenen Daten und vorgesehene Maßnahmen zur Verbesserung werden in den amtlichen Verfahren der für das INLB zuständigen Einheit beschrieben.

Die Vorschriften betreffend das INLB umfassen eindeutig den Begriff „ordnungsgemäß ausgefüllte Betriebsbögen“ und eine Überprüfung durch die Kommission (Artikel 11 und 13 der Durchführungsverordnung (EU) 2015/220 der Kommission).

74

Die Genauigkeit der an die Kommission übermittelten Daten wird für alle Mitgliedstaaten nach dem gleichen Verfahren bewertet (d. h. jährliche Überprüfung der Datenqualität wie unter http://ec.europa.eu/agriculture/rica/collect_de.cfm#tnfqc beschrieben und Kontrollen an Ort und Stelle in 3 bis 4 Ländern jedes Jahr).

75

Die Kommission ist sich der Leistungsprobleme des INLB in einzelnen Mitgliedstaaten bewusst und ergreift Maßnahmen, um die aufgezeigten Schwächen anzugehen. Ein jährlicher Plan für Kontrollbesuche vor Ort wurde eingeführt, zusammen mit Aktionsplänen und Folgetreffen zur Beurteilung der Fortschritte bei vereinbarten Punkten. Diese Vorgehensweise hat in mehreren Mitgliedstaaten beispielsweise zu den folgenden erheblichen Verbesserungen geführt:

- Nach einem Besuch in Spanien im Jahr 2014 und seiner Weiterverfolgung haben die spanischen Behörden das INLB-Personal aufgestockt, die Bedingungen des Vertrags mit den Datensammlern geändert und die Schwachstellen der Daten ermittelt, so dass die Verwendung und Veröffentlichung von INLB-Daten wiederaufgenommen wurde;
- nach Besuchen in Dänemark im Jahr 2013 und Finnland im Jahr 2015 und ihren Weiterverfolgungen wurden einige Probleme bei der Umsetzung der jeweiligen Stichproben analysiert, und es wurden Lösungen vorgeschlagen, die derzeit umgesetzt werden.

Das griechische INLB ist Teil eines Aktionsplans und eines Protokolls über die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen nationalen Behörden, die an der Agrarstatistik beteiligt sind, mit dem Agrarstatistik und Verwaltungsdaten in einem vereinten System administrativer und statistischer Daten des primären Sektors eingebunden werden sollen. Dieser Aktionsplan ist in der Änderung von 2014 der Absichtserklärung für Griechenland enthalten, die eine Liste von zwischen den Kommissionsdienststellen vereinbarten Maßnahmen und Benchmarks beinhaltet, um Probleme in Angriff zu nehmen, bei denen sich die griechischen Behörden dazu verpflichtet haben, gesetzte Ziele zu erreichen.

76

Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 70.

81

Die Ziele des Direktzahlungssystems als Ganzes sind in Erwägungsgrund 24 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates dargelegt. Die Ziele der einzelnen Zahlungen betreffend „Ökologisierung“, Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen, Junglandwirte, fakultative gekoppelte Stützung und Kleinerzeuger finden sich in den Erwägungsgründen 37, 46, 47, 49 bzw. 54 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 82.

82

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Beurteilung, ob die einkommensbezogenen Ziele der GAP erreicht werden, immer eine sachkundige Bewertung auf der Grundlage einer Vielzahl von Informationen erfordert. Dies liegt zum Teil an der Vielfalt des landwirtschaftlichen Sektors der EU. Zum Teil ist es auch darauf zurückzuführen, dass grundlegende Anpassungen – im landwirtschaftlichen Sektor oder außerhalb davon – stattfinden können, die positiv (oder negativ) für die langfristige Betriebseinkommensentwicklung sind, aber von einigen wenigen einfachen Indikatoren nicht klar übermittelt werden. Alle Interpretationen der im Vertrag festgelegten Ziele und alle Ansätze für die Bewertung ihrer Erreichung müssen weit genug angelegt sein, um dieser Komplexität gerecht zu werden.

Die Tatsache, dass Direktzahlungen dazu beitragen, mehrere Ziele gleichzeitig zu erreichen, und die Vielzahl von Optionen, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Direktzahlungen zur Verfügung stehen, dürften die Schwierigkeit der Bewertung nicht verringern. Die Vorteile dieser Situation überwiegen jedoch die Nachteile. Die Verfolgung sowohl wirtschaftlicher als auch ökologischer Ziele durch Direktzahlungen ist in mancher Hinsicht ein effizienter politischer Ansatz, mit dem hervorgehoben wird, dass „Nachhaltigkeit“ mehr als eine Dimension hat.

83

Die Indikatoren sollten die vom Hof genannten „RACER“-Kriterien **nur soweit möglich** erfüllen. Gegebenenfalls könnte es notwendig sein, Ersatzindikatoren zu verwenden, um ein Ereignis in Ermangelung eines direkten Indikators darzustellen.⁵

84

Die Daten zum landwirtschaftlichen Einkommen (Faktoreinkommen und Unternehmensgewinn) liegen vor und werden von der Kommission online veröffentlicht. Die Änderungen bei den Indikatorwerten müssen interpretiert und im Kontext betrachtet werden, um den ursächlichen Zusammenhang mit den politischen Maßnahmen herstellen zu können. Dies ist die Aufgabe des mit einer politischen Bewertung betrauten Bewerbers, da kein Indikator über die Ursache der Änderung seines Wertes Aufschluss gibt.

85

Auch ohne eine festgelegte Zielvorgabe kann mithilfe der Indikatoren festgestellt werden, ob das Einkommen steigt oder nicht. Die Beurteilung der Nettowirkung von Maßnahmen und ihres Beitrags zu einer Entwicklung ist nur in der Bewertungsphase unter Berücksichtigung von Kontext, Einflussfaktoren usw. möglich. Dies kann nie direkt an einem Indikator abgelesen werden.

⁵ Siehe http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf, S. 250-251

Kasten 4 Absatz 1

Die Kommission hat zusammen mit den Mitgliedstaaten eine Reihe von Indikatoren entwickelt, die den Bewertern kombiniert die benötigten Informationen liefern dürften.

Der Indikator soll über die Abhängigkeit von Landwirten von den Direktzahlungen informieren, nicht über ihr Einkommen als solches.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 38.

Kasten 4 Absatz 2

Der Indikator Schwankungen des Betriebseinkommens, der auf den INLB-Daten basiert, kann keine Informationen über die Wirksamkeit von Direktzahlungen liefern, da Direktzahlungen bei seiner Berechnung nicht berücksichtigt werden. Der Indikator misst die Instabilität des Betriebseinkommens ohne Direktzahlungen (oder eine andere Beziehung zum öffentlichen Sektor, z. B. Steuern).

Kasten 4 Absatz 3

Der Indikator Wertschöpfungsanteil für Primärerzeuger soll keine Informationen über das Einkommen, sondern über die Wettbewerbsposition der Landwirte in der Nahrungsmittelerzeugungskette liefern.

86

Relevante Daten sind verfügbar (z. B. als Output-Indikatoren).

87

Für sich genommen liefern die Indikatoren keine Informationen über die Effizienz oder alternative Szenarios. Dies ist die Aufgabe einer Bewertung bzw. einer Folgenabschätzung.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

88

In der Prüfung werden häufig die verfügbaren Einkommensindikatoren mit der Analyse der Wirksamkeit von Direktzahlungen in Zusammenhang gebracht. Einkommen ist jedoch nicht das einzige GAP-Ziel, und Direktzahlungen sind nicht das einzige GAP-Instrument, das Auswirkungen auf das Einkommen hat; zudem sind ihre Auswirkungen nicht auf das Einkommen beschränkt, da sie die gemeinsame Lieferung privater und öffentlicher Güter unterstützen. Artikel 110 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 schreibt eindeutig die Bewertung der kombinierten Wirkung aller GAP-Instrumente im Vergleich zu den gemeinsamen Zielen der GAP vor. Konkreter tragen Direktzahlungen in Form von flächenbezogenen Zahlungen nicht nur zur Stützung der Einkommen von Landwirten bei, sondern auch zu weiteren Zielen im Zusammenhang mit der Flächennutzung, wie Bodenschutz, Förderung der Biodiversität und Abschwächung des Klimawandels. Direktzahlungen leisten gemeinsam mit anderen GAP-Instrumenten, wie den Agrar-, Umwelt- und Klimamaßnahmen in der ländlichen Entwicklung, einen Beitrag zu diesen Zielen.

89

Direktzahlungen machen zwar tatsächlich mehr als 2/3 des GAP-Haushalts aus, aber 30 % dieses Betrags werden an die Einhaltung nachhaltiger landwirtschaftlicher Praktiken durch die europäischen Landwirte geknüpft, die der Bodenqualität, Biodiversität und der Umwelt im Allgemeinen zugutekommen.

90

Die Kommission verwendet auch etablierte Informationsquellen und bemüht sich, unnötige Verwaltungslasten zu vermeiden. Die Wertschöpfung der Informationen muss in Bezug auf die Lasten und Mittel bei ihrer Beschaffung beurteilt werden.

91

Die einzelnen Indikatoren und Instrumente haben Stärken und Schwächen, aber das Gesamtsystem bietet das bestmögliche Gleichgewicht zwischen dem Informationsbedarf und den damit verbundenen Kosten und Verwaltungslasten.

Was als Einschränkungen der statistischen Daten bezeichnet wird, ist zudem eigentlich die Darstellung der Hauptmerkmale der Datenquellen.

92 – Gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Common Monitoring and Evaluation Framework; CMEF) der GAP

Der gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen beinhaltet eine umfassende Reihe von Indikatoren für die Bewertung von Wirkungen, Ergebnissen und Outputs der GAP als Ganzes. Für jeden Indikator wurden die entsprechenden Datenquellen eindeutig bestimmt.

Im Vertrag wird ein Zusammenhang zwischen der Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft und der Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung, insbesondere durch eine Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, hergestellt. Es ist daher angebracht, sich auf das mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten erzielte Einkommen zu konzentrieren, da dieses Einkommen für die GAP von größter Bedeutung ist. Entsprechend ist es von größter Bedeutung, über repräsentative Daten zum mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten erzielten Einkommen (im Unterschied zum verfügbaren Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte) zu verfügen. Diese Daten können mit Durchschnittslöhnen in anderen Sektoren der Wirtschaft verglichen werden, um Einkommensbeihilfen der EU für Landwirte zu rechtfertigen.

Empfehlung 1 – Entwicklung von Rahmen für die Erhebung und den Vergleich relevanter Informationen über die Einkommen von Landwirten

Die Kommission akzeptiert diesen Teil der Empfehlung und wird prüfen, wie er umgesetzt werden könnte.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der bestehende Rahmen für die Bereitstellung von Informationen über das mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten erzielte Einkommen gestärkt werden könnte, aber dass die Verwaltungslast der Entwicklung eines Rahmens für die Bereitstellung von Informationen über das verfügbare Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte den potenziellen Nutzen unter Umständen überwiegt. Es dürfte schwierig sein, die Rechtsgrundlage zu schaffen, die für eine solche Datensammlung erforderlich ist.

Der Begriff des verfügbaren Einkommens landwirtschaftlicher Haushalte ist viel weiter gefasst als der des Betriebseinkommens. Die GAP stützt das Einkommen von Landwirten, indem sie ihre landwirtschaftlichen Tätigkeiten fördert. Daher ist es wichtig, die Entwicklung des mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten erzielten Einkommens zu analysieren, um zu bewerten, ob das Ziel erreicht wurde.

Die Kommission akzeptiert diesen Teil der Empfehlung.

93

Was als Einschränkungen der statistischen Daten bezeichnet wird, ist eigentlich die Darstellung der Hauptmerkmale der Datenquellen.

94

Die Kommission nimmt die Bemerkung und den Spielraum für mögliche weitere Entwicklungen in der LGR zur Kenntnis.

Empfehlung 2 – Entwicklung der LGR

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Kommission beabsichtigt,

- die LGR im Hinblick darauf zu entwickeln, detailliertere Informationen über die Faktoren zu liefern, die sich auf das landwirtschaftliche Einkommen auswirken;
- eine Untersuchung durchzuführen, um zu prüfen, ob die LGR weiterentwickelt werden kann, um eine vernünftige Schätzung des wirtschaftlichen Wertes der von Landwirten erzeugten öffentlichen Güter zu liefern;
- mit den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur Formalisierung der operationellen Vereinbarungen für eine Erfassung regionaler LGR zu erörtern;
- zu überprüfen, ob LGR-Informationen in Einkommensindikatoren angemessen verwendet werden.

95

Das INLB wurde für die Sammlung der erforderlichen Buchführungsdaten entwickelt, insbesondere

- a) zur jährlichen Feststellung der Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe, die zum Erfassungsbereich gehören;
- b) zur Untersuchung der betriebswirtschaftlichen Verhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe.

Es deckt über 90 % der Direktzahlungen ab. Die nicht erfassten Empfänger sind größtenteils Nebenerwerbs- oder Subsistenzlandwirte, die unter den jeweiligen Erhebungsschwellen liegen und nur einen kleinen Teil des Gesamtbudgets erhalten. Diese Empfänger führen wahrscheinlich keine Betriebsbuchhaltung, die im INLB verwendet werden könnte.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die vorhandenen Indikatoren für das mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten erzielte Einkommen die aktuelle Lage der Landwirtschaft so weit wie möglich widerspiegeln und ausreichende und kohärente Daten zum größtmöglichen Anteil von Begünstigten der GAP-Maßnahmen liefern.

Informationen über andere betriebsbezogene Einkommen (direkt mit dem Betrieb verbundene sonstige Erwerbstätigkeiten) wurden seit 2010 teilweise in das INLB aufgenommen. Dieser Aspekt wurde in der neuen Reihe von Daten, die ab dem Rechnungsjahr 2014 zu erheben sind, weiter gestärkt.

Empfehlung 3 – Entwicklung von Synergien zwischen dem INLB und anderen statistischen Instrumenten

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die vorhandenen Indikatoren für das mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten erzielte Einkommen die aktuelle Lage der Landwirtschaft so weit wie möglich widerspiegeln und ausreichende und kohärente Daten zum größtmöglichen Anteil von Begünstigten der GAP-Maßnahmen liefern.

Die INLB-Daten erfassen bereits nahezu sämtliche EU-Subventionen. Hinsichtlich der Erfassung kleiner Betriebe/Empfänger wird die Kommission auf die bessere Nutzung administrativer Informationsquellen zurückgreifen, da diese Betriebe nicht über Daten in ausreichender Qualität verfügen, um zu gewährleisten, dass ihre Teilnahme am INLB auf Rechnungslegung und Buchführung basieren würde.

96

Die Kommission hat die LGR-Inventare erneut angefordert, um aktuelle Informationen über die LGR-Methodik und die Datenquellen, welche von den Mitgliedstaaten verwendet werden, zu erhalten.

Empfehlung 4 – Verbesserung der Qualität der LGR

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Kommission hat die Absicht, eine regelmäßige Qualitätsberichterstattung über die LGR und Konformitätsbewertung einzuführen, um hinreichende Sicherheit dahin gehend zu erlangen, dass die Mitgliedstaaten einen Qualitätssicherungsrahmen einrichten.

97

Die Stichprobengröße darf nicht ausschließlich auf der Gesamtzahl der Betriebe beruhen, sondern muss die Erfassung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten entsprechend der Vielfalt des Agrarsektors in Bezug auf Betriebsarten und -größen in jeder Region gewährleisten. Daher kann ein bestimmter Anteil von Betrieben abhängig davon, wie viele ähnliche Betriebe im selben Cluster sind, als repräsentativ oder nicht angesehen werden.

Was die unzureichende Finanzierung in einigen der vom Hof besuchten Länder, wie Rumänien, anbelangt, wird die mögliche EU-Finanzierung als ausreichend für eine Verbesserung des INLB-Systems eingeschätzt.

98

Die Kommission ist sich der Leistungsprobleme des INLB in einzelnen Mitgliedstaaten bewusst und ergreift Maßnahmen, um die aufgezeigten Schwächen anzugehen. Ein jährlicher Plan für Kontrollbesuche vor Ort wurde eingeführt, zusammen mit Aktionsplänen und Folgetreffen zur Beurteilung der Fortschritte bei vereinbarten Punkten. Diese Vorgehensweise hat in mehreren Mitgliedstaaten zu erheblichen Verbesserungen geführt.

Empfehlung 5 – Verbesserung der Qualität des INLB

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und setzt Teile davon bereits um.

Der Kommission sind die Leistungsprobleme des INLB in einzelnen Mitgliedstaaten bekannt, und es sind bereits Maßnahmen im Gange, um die vorhandenen Schwächen in Angriff zu nehmen. Ein jährlicher Plan für Kontrollbesuche vor Ort wird realisiert, zusammen mit Aktionsplänen und Folgetreffen zur Beurteilung der Fortschritte bei vereinbarten Punkten. In den letzten Jahren hat diese Vorgehensweise zu erheblichen Verbesserungen in mehreren Mitgliedstaaten geführt. Darüber hinaus wurden einige der bei der früheren Prüfung des Hofes festgestellten Schwächen bereits in Angriff genommen und behoben.

99

Die Ziele des Direktzahlungssystems als Ganzes sind in Erwägungsgrund 24 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates dargelegt. Die Ziele der einzelnen Zahlungen betreffend „Ökologisierung“, Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen, Junglandwirte, fakultative gekoppelte Stützung und Kleinerzeuger finden sich in den Erwägungsgründen 37, 46, 47, 49 bzw. 54 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Beurteilung, ob die einkommensbezogenen Ziele der GAP erreicht werden, immer eine sachkundige Bewertung auf der Grundlage einer Vielzahl von Informationen erfordert. Alle Interpretationen der im Vertrag festgelegten Ziele und alle Ansätze für die Bewertung ihrer Erreichung müssen weit genug angelegt sein, um dieser Komplexität gerecht zu werden.

Die Vielzahl von Optionen, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Direktzahlungen zur Verfügung stehen, dürfte die Komplexität der Bewertung nicht verringern. Die Vorteile dieser Situation überwiegen jedoch die Nachteile, da die verschiedenen Optionen, die bei der Umsetzung von Direktzahlungen zur Verfügung stehen, den Mitgliedstaaten helfen, auf die besondere Situation ihres jeweiligen landwirtschaftlichen Sektors wirksamer einzugehen.

100

Die Kommission ist der Ansicht, dass die im Rahmen des gegenwärtigen Begleitungs- und Bewertungsrahmen definierten Indikatoren das bestmögliche Gleichgewicht zwischen dem Bedarf an Informationen zur Bewertung der Leistung der GAP und den damit verbundenen Kosten und Verwaltungslasten bietet.

Jeder Indikator unterliegt zwangsläufig gewissen Einschränkungen. Aus diesem Grund verwendet die Kommission eine Reihe von Indikatoren und Daten. Indikatoren als solche können keine Informationen darüber liefern, ob Ziele effizient erreicht werden, was eine gründliche Analyse erfordert. Die Beurteilung der Nettowirkung von Maßnahmen und ihres Beitrags zu einer Entwicklung ist nur in der Bewertungsphase unter Berücksichtigung von Kontext, Einflussfaktoren usw. möglich. Dies kann nie direkt an einem Indikator abgelesen werden.

Empfehlung 6 – Verbesserung der Leistungsmessung von GAP-Maßnahmen zur Stützung der Einkommen von Landwirten

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Kommission wird die bei den Bewertern bewährte Praxis, zur Beurteilung der erzielten Ergebnisse zusätzliche Informationen heranzuziehen, weiter fördern, indem sie die durch den Begleitungs- und Bewertungsrahmen erhobenen Daten – auf Einzelfallbasis – ergänzt, aber durch die Ausweitung des Rahmens mit zusätzlichen Daten wird eine unge-rechtfertigte Verwaltungslast entstehen.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Die Einkommen und der Lebensstandard von Landwirten sind ein besonderer Schwerpunkt der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Fast ein Drittel des EU-Haushalts ist immer noch direkt oder indirekt dafür vorgesehen, die Einkommen von Landwirten zu stützen.

Der Hof untersuchte das von der Kommission eingerichtete System, mit dem diese die Einkommen von Landwirten sowie die Leistung der auf die Stützung dieser Einkommen ausgerichteten EU-Maßnahmen misst.

Er stellte fest, dass das System nicht gut genug konzipiert ist und dass die Quantität und Qualität der statistischen Daten, die zur Analyse der Einkommen von Landwirten verwendet werden, erheblich eingeschränkt sind.

Der Hof empfiehlt, dass die Kommission einen umfassenderen Rahmen für die Bereitstellung von Informationen über die Einkommen von Landwirten entwickelt und die derzeitigen Regelungen, mit denen die Qualität der Einkommensdaten sichergestellt werden soll, verbessert. Die Kommission sollte außerdem von Anfang an geeignete operationelle Ziele und Ausgangswerte definieren, anhand deren die Leistung der EU-Maßnahmen zur Stützung der Einkommen von Landwirten verglichen werden kann.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen